

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXVIII.

Fasciculus 6.

ÜRMÖS FERENC

**A belső igazgatás és az igazságszolgáltatási
szervezeti rendszer reformjának néhány
kérdése a polgári államokban**

SZEGED

1981

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, BÉLA KEMENES,
ISTVÁN KOVÁCS, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY, JENŐ SZILBEREKY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KEMENES BÉLA,
KOVÁCS ISTVÁN, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR, SZILBEREKY JENŐ

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0563—0606

A nyugat életének felgyorsulása, a „fordulatszám” emelkedése, a rohamos iparosodás, a vasutak gyors kiépítése és a fegyverkezés stb. már az első világháborút megelőzően kezdődött és egyre inkább hatalmas méretű változások forrása. E téren különös jelentőségű volt a második világháború, amely társadalmi, gazdasági de különösen tudományos-technikai téren adott óriási lendületet a világnak. Az utóbbi évtizedekben ez a folyamat felgyorsult és a feladatok is növekedtek. A bíróságok igazgatásának problémája is az utóbbi évtizedben jelentkezett és szinte valamennyi fejlett jogrendszerű államban gyorsan előtérbe is került. Számos olyan új körülmény keletkezett, amely az igazságszolgáltatási funkció eredményes teljesítését nehezítette.¹ Az eredményesség biztosítása ezért sok feladatot rótt az igazságügy szervezetrendszerére. Megvalósításához elengedhetetlenül szükséges az eljárások egyszerűsítése, a személyi és anyagi ráfordítások növelése, a modern technika vívmányainak rugalmas alkalmazása mellett a bírósági belső igazgatás hatékonyságának fokozása. A kérdés megoldása egyáltalán nem lezárt, a jelenlegi konstrukciók tulajdonképpen több-kevesebb sikerrel járó próbálkozások, amelyek megkövetelik — a siker reményében — a probléma további vizsgálatát, a megoldások fejlesztését. Egy dolog állapítható meg csupán a helyzet átfogó jellegű — de a fejlődés állandósága miatt mégis csupán „pillanatkép”-szerű — vizsgálata során, az, hogy mindkét világrendszer államaiban kialakultak a bírósági igazgatás sajátos jegyeket tartalmazó, hordozó, típusai. Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás feladatának ellátása érdekében egy egész szervezetrendszerre támaszkodik és a hatékonyság érdekében számtalan, „politikai tartalomtól mentes” konstrukciót alkalmaz, a társadalmi-politikai háttér mélyebb vizsgálata nélkül is megállapítható, hogy az e körben létező tapasztalatok lehetőséget nyújtanak a hasznosításra.² Ezen összefüggés felismerése teszi szükségessé néhány burzsoá állam bírósági igazgatási megoldásának bemutatását.

¹ Az „életviszonyok bonyolultabbá válása” eredményezte a fokozott urbanizációt, mobilitást, az egyes területek gazdasági funkciójának és településhálózat szerkezetének megváltozását, amely összességében a bírósági terhelés növekedését, bonyolultabb természetű, megítélésű ügyeket, fokozott társadalmi, politikai, szakmai elvárásokat jelentett a bíróságok felé.

² Nyilvánvaló azonban, hogy az említett konstrukciókra az a megállapítás, hogy „politika mentes” csupán statikus állapotukban jellemző, hiszen működésüket, alkalmazásukat mindenképpen érinti saját társadalmi, miliójük.

I.

BÍRÓSÁGI IGAZGATÁS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

A legmarkánsabban az amerikai társadalom megnyilvánulásai jelentkeztek mind a gazdaság, mind pedig az államélet terén. Megoldásaik, az esetek többségében tükrözték a hidegen átgondolt racionalitást és ezáltal hozzájárulhattak sajátos szervezeti konstrukciók kialakításához. Az amerikai társadalom életritmusát is érzékelhetővé tevő „go head help yourself”³ elve, minden területen új megoldások, eljárások, technikák kibontakoztatását hozta, bár e megoldások a kapitalista világban ritkán voltak mentések — miként Lenin mondotta a Taylor rendszerről — „... a burzsoá kizsákmányolás körmonfont kegyetlenségétől”.⁴

Az amerikai bírósági rendszer rendkívül bonyolult, pusztán föderatív jellegéből eredően is. Az igazgatási probléma megoldására született elgondolások ennek megfelelően az adott feltételek és feladatok reális értékeléséből kiindulva, sajátosan amerikai konstrukció kialakulására vezettek. Nemcsak a társadalmi rendszer különbözősége választ el bennünket az amerikaiaktól, hanem az egész állami struktúra, azon belül pedig az igazságszolgáltatási rendszerek eltérő volta is. A szervezeti keretek azonban ott is adóttak, nagyobb mennyiségi fejlesztés nem várható, a meglevő státusok betöltése is problematikus. Ilyen szituációban a szervezet belső tartalékait kell kutatni, ami a bírósági igazgatás megjavításának napirendre tűzését eredményezte. Amerikában felhasználhatták azt a szervezéstudományi irodalmat, ami kétségtelenül — a nyugati világban — a társadalmi gyakorlatban legnagyobb hatásúnak bizonyuló szervezési eljárásokkal foglalkozott. Gondolunk itt elsősorban Taylor munkásságára a „Tudományos vezetés” című kötetben kiadott munkáira, amelyekkel klasszikus szervezéstudományi iskolát teremtett, valamint Fayolra és követőire J. D. Mooney és A. C. Reiley (USA), R. H. Haldane és Sheldon (Anglia) — a fayoli tanok továbbfejlesztőire L. H. Gulickra, L. Urwickra és a „Papers” többi szerzőire.⁵ Hatást gyakorolt még az amerikai bírósági igazgatás fejlesztés-

³ „Előre — segíts magadon”. Ezt a szellemet tükrözi Henry Ford: Életem és működésem (eredeti címén: My life and Work) címen megjelent önéletrajzi műve, amely magyarul 1926-ban jelent meg.

⁴ V. I. Lenin Összes Művei, 36. kötet, Kossuth Kiadó, 1972. Bp. 176. old.

⁵ L. H. Gulick és L. Urwick szerkesztésében 1937-ben megjelent „Papers on the Science of Administration” c. gyűjtemény, New York 1937. 11 dolgozatot foglalt magában az igazgatástudomány köréből. A tanulmánykötet az USA elnöke által felállított különbizottság munkájának az eredményeit tükrözi és érzékelteti a 30-as évek vége felé az amerikai kormányzat által tanúsított érdeklődést az igazgatástudományi témák irányában.

tésére az ún. departmentalizációs irányzat is, amelynek követői J. G. March és H. A. Simon abból indultak ki, hogy a szervezet általános céljának ismeretében feladatát részfeladatokra kell bontani és e részfeladatoknak megfelelően kell létrehozni a szervezeti egységeket.

A rendkívül összetett, sokrétű és csaknem áttekinthetetlen amerikai szervezéstudomány szövevényében⁶ a bírósági igazgatási problémája kapcsán új igazgatástudományi ágazat alakult ki. Az amerikai ágazati szervezéstudományok az általánosnak tekintett kultúrtörténeti gyökerekkel, a polgári világnézetet determináló eszméáramlatok nemzeti koncepciókra gyakorolt hatásával hosszú távon szinte egyáltalán nem is foglalkoztak. Több területen ma is égető az elméleti munkák hiánya, ez azonban feltétlenül kapcsolatot mutat az amerikai hagyományokat jellemző prakticismussal, azzal, hogy a szervezéstudománynak főleg a felmerült valós problémák megoldására kellett törekednie. E hatás pozitív eredményei azonban ma sem tagadhatók.

A bírósági munka nehézségeit már a századforduló után észlelni kellett, hiszen jó néhány publikáció is foglalkozott e témával. Roscoe Pound már 1906-ban azt írta, hogy „... a bíróságok munkáját a XX. században nem tudják megvalósítani a XIX. század módszereivel és mechanizmusával”.⁷ A túlterheltség, amely az USA valamennyi bíróságára vonatkozik napjaink ismert tényezője, erre utalt Warren E. Burger nyilatkozata is, amikor kifejtette: „Bizonyos, hogy a bíróságoktól erejüket meghaladó dolgokat kívánnak. Ez igaz a piramis aljától kezdve egészen a Legfelsőbb Bíróságig. Ritka kivételtől eltekintve a bíraskodás valamennyi szintjén több a munka, mint amennyit megfelelő módon el tudnak látni.”⁸

Az amerikai szituáció változtatásokat igényelt a bíróságok szervezetében, de különösen indokolta, hogy a bíróságok igazgatása felé forduljanak. Az USA az imperialista világ vezető hatalma és a társadalomtudományok terén igen sok ágazatban valóban vezető szerepet igényel, ebben azonban benne vannak azok a tényezők (anyagi, technikai stb.), amelyek a szükséges személyi feltételek hosszútávú biztosítását is lehetővé tették. A probléma kibontakozását követően komoly kutatásokat, kísérleteket, vizsgálsorozatokat kezdeményeztek a feladat megoldása érdekében. *E tevékenység elméletileg két terület felé fordult, egyrészt a következőkben feltárandó igazgatási problémák megoldása, másrészt pedig a működés — beleértve az igazgatási működést is — zavartalanosságát és lényeges egyszerűsítését eredményező tudományos-, műszaki-, technikai háttér megteremtése felé.* A különböző bírósági helyzettel foglalkozó keményen megfogalmazott publikációk, amelyek főleg a 60-as évek második felében jelentek meg, általánosan elfogadottá tették azt a nézetet, hogy a bíróságok igazgatási feladatainak megnövekedése szükségessé teszi valamilyen új típusú igazgatási-vezetői státus kialakítását.⁹ Az amerikai bíróságok esetében

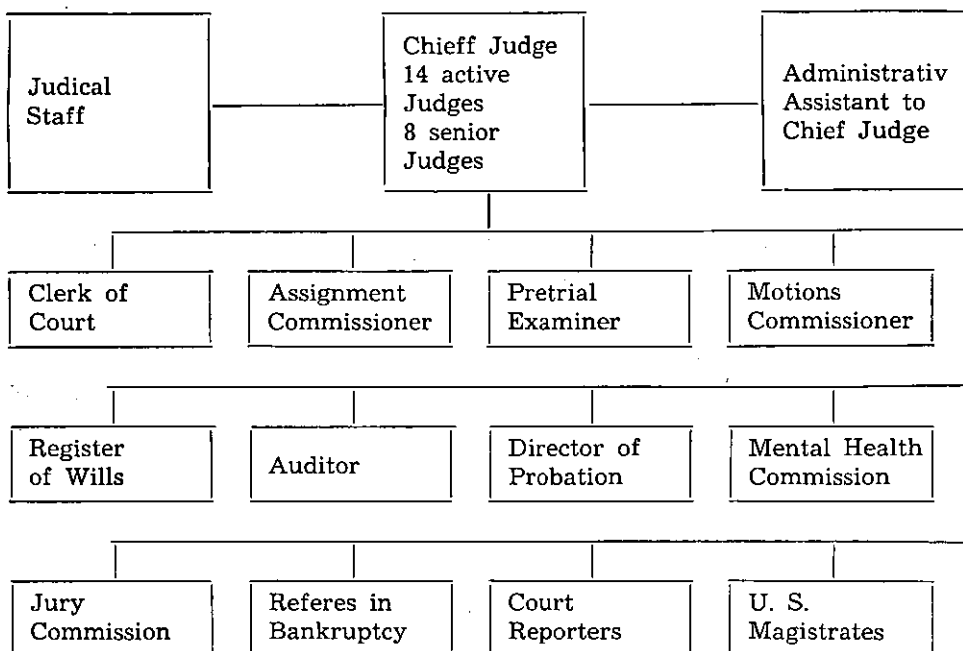
⁶ A szervezéstudományi irányzatok bonyolultságáról Szentpéteri István adifeztlőt a mai amerikai helyzet felrajzolásával. Sz. I.: Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai, Bp. Akadémiai Kiadó, 1974. 303—321. old.

⁷ „The work of courts in the 20 — the century could not be carried on with the methods and machinery of the 19 — the century”, Roscoe Pound: „The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice”; Journal of the American Judicature Society, 1937. 20. p.

⁸ Warren E. Burger nyilatkozata. U. S. News and World Report Vol. LXXIII. 8. Jogi Tudósító 1973. évi 1—2. sz. 57. old.

⁹ „Sweeping Changes Called for in the Administration of Justice”: The Creaky Courts: Overhaul Needed to End Delays”: „Judicial Reform in the Air”.

különösen szükségszerűnek tűnt, már a kiszolgáló személyzet létszámát, funkcióit és rendszerét tekintve is az igazgatás problematikájának rendezése. Jól érzékelhető John H. Reed összefoglaló munkájában a segédszemélyzet aránya, illetve az aktív bírák kiszolgálása a bírósági apparátus által, az „Organization Chart of the United States District Court For the District of Columbia” címet viselő táblázat alapján.



Ez a szervezeti metszet, amely a pontos forrás megjelölésével John H. Reed: „The Application of Operations Research to Court Delay” c. könyvében szerepel, alkalmas szemléltetni a nem jogász szakszemélyzet bírósági struktúrábeli helyét és szerepét, amelyet a racionális műszaki-technikai megoldások még inkább erősítenek és együttesen emelik a bíróság hatékonyságát.¹⁰

¹⁰ John H. Reed: The Application of Operations Research to Court Delay, Preager Publishers, New York, 1973. 33. p. A szerző utal arra, hogy az anyag egy kongresszusi bizottság jelentéséből származik, amely 1970-ben a bírósági igazgatás kérdését vizsgálta.

A bírák munkáját a következő három csoportba sorolható személyek, részlegek segítik:

- Clerk of Court = bírósági tisztviselő
Assignment Commissioner = az ügyek rendezésével foglalkozó biztos,
Pretrial Examiner = a tárgyalások előkészítését végző vizsgáló,
Motions Commissioner = az előterjesztett kérelmekkel foglalkozó beosztott,
- Register of Wills = részben a hazai „közjegyzői” fogalomnak megfelelő tisztviselő
Auditor = könyvszakértő (üzleti és más könyvelések vizsgálója)
Director of Probation = a vizsgálati fogság, illetve az óvadék ellenében történő szabaddalra helyezést intéző részleg vezetője,
Mental Health Commission = elmeszakértői bizottság

A) A bírósági „manager” iránti igény

A bírósági igazgatás felé fordulást más államokban is szükségessé tevő tényezők mellett, Amerikában a nagyszámú bírósági személyzet igazgatási problémái is e kérdés megoldását jelentő konstrukciók kidolgozását sürgették. A megoldást abban vélték felfedezni, hogy a bírói és az elnöki funkciót elhatárolhatónak tekintették. A bírói feladatokat az ítélkezési funkcióval, míg az elnöki feladatokat a feltételek biztosítására hivatott igazgatási, manageri tevékenységgel kapcsolták össze.

Az Egyesült Államokban ezt a logikai láncot követve megalapozták az új típusú igazgatási vezető szerepét, aki tevékenységét a bíróság választott elnöke mellett látja el. A koncepció realizálására, a státus megteremtésére, majd a sokszor egyáltalán nem akadálytalan intézkedések megtételére 1969–70-től került sor. E státus megfelelő képzettségű szakemberrel történő betöltésétől azt várták, hogy az elnök, illetve a bírák végleg mentesülnek minden igazgatási feladattól és energiájukat kizárólag a bíraskodásra fordíthatják. Az amerikai szemlélet következményeként értékelhetjük azt a praktikista reagálást, amely a koncepció felvetődése után megvalósított, komplex vizsgálat sorozat eredményeként¹¹ — a konkrét és nem kevésbé empirikus alapokon nyugvó intézkedéseket eredményezett. A közelebbi konkrét célt a speciálisan képzett, igazságügyi szolgálatra feltétlenül alkalmas vezető gárda megteremtése jelentette. Az akció az Amerikai Ügyvédek Szövetsége (American Bar Association) és a Ford Alapítvány (Ford Foundation) támogatásával indult meg. Személy szerint az USA igazságügyi minisztere és Bernard G. Segal az ABA elnöke biztosított külön támogatást az intézményesített vezetőképzés számára. Az általános szakképzés felső szintjét általában minden államban az egyetemek jelentik, így van ez az USA-ban is. Az Egyesült Államokban az egyetemi képzést meghaladó oktatás régen bevált, elismert formája a post-graduális szint alkalmazása. Meglehetősen hamar felismerték, hogy az egyetem elvégzése után a kellő gyakorlati idő elteltével letett szakmai vizsgák mellett is szükség van valami másfajta „szakismeretre”, nevezetesen a manageri (igazgatási) tudásra és az azt szolgáló képzésre is. (Nem érthetünk egyet a hazai gyakorlat azon tünetével, amely a „manager típusú vezető” megjelölést főleg pejoratív értelemben alkalmazza és azonosítja olyan vezetői habitussal, amely a különféle személyes vezetői kapcsolatok kiépítését és ápolgatását a szakterületen belül, az egyéni vagy csoportérdek öncélúvá tételével, bizonyos munkavégzési lazaságok kendőzésére, karrierista célokra használja fel.)

Az USA-ban a közigazgatási szakemberképzés speciális helyzete jelenthette a kiindulási alapot, mintát, a bírósági vezetők képzési formájának meghatározása számára, bár e terület kissé eltér a megszokottól. Az Egyesült Államok egyetemei a szakirányú képzésen kívül külön, kifejezetten közigazgatási szakembereket is képeznek.¹² Az egyetemi szintű közigazgatási vezetőképzést az

c) Jury Commission = esküdtbizottság

Referees in Bankruptcy = pénzügyi illetve csődszakértők

Court Reporters = bírósági tudósítók

U. S. Magistrates = rendőrbírák v. békebírák amerikai megfelelője

¹¹ John H. Reed említett műve a vizsgálatok nagy részét összefogottan, szakmailag világosan elemzi, értékes képet adva a fejlődési szakaszokról.

¹² Lásd Lőrincz Lajos: „Közigazgatási szakemberképzés az amerikai egyetemeken” *Allam és Igazgatás*, 1972. évi 6. sz. 524–534. old.

50-es évek közepétől szorgalmazták, és a 60-as évek elejétől általánossá vált, hogy a minisztériumok és más állami szervek szakembereiket egyetemre küldjék (mid carrer education). A továbbképzési formák post-graduális szintűek, tehát egyetemet végzettek számára indulnak. Graduális, egyetemi szintű vezetőképzést korábban csak az USC (University of Southern California) folytatott, jelenleg azonban már több egyetemen van ilyen képzés.

A post-graduális vezetőképzés sajátos velejárója, hogy az oktató anyagról és az oktatás konkrét szervezeti formájáról a szaktárca gondoskodik. A bírósági igazgatási szakemberek, „managerek” képzése, amely 1970-ben kezdődött, más szakterületeken megszerzett tapasztalatokra épülve teremtette meg saját rendszerét. A feladatok speciálításából eredően olyan személyek vehettek részt a képzésben, akik jogász alapképzettséggel és bírósági tapasztalatokkal rendelkeztek. Az igény olyan szakembereket kívánt, akik alaposan ismerték az igazságszolgáltatást és speciális ismeretanyaggal rendelkeztek az igazgatási feladatok ellátásához. E képzési forma megteremtése nagy lépés volt a probléma megoldása felé.¹³

B) A bírósági „managerek” képzése

Első lépésként Bernard G. Segal, az ABA (American Bar Association) elnöke és Warren E. Burger a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a vezetőképzés elindítása és elvi irányítása céljából egy 16 tagú, tapasztalt szakemberekből álló bizottságot hozott létre. Elnöke, George A. Graham, a Nemzeti Közigazgatási Akadémia (National Academy of Public Administration) igazgatója volt, a bizottság feladata pedig javaslatot, tervezetet készíteni a vezetőképzés konkrét megvalósítására. Az elfogadott javaslat kétéves programot tartalmazott, három-hat hónapos képzési periódusokkal. A terv szerint 60–75 adminisztratív tisztviselő képzését lehetett megszervezni csoportosan. Helyeként a Denverben található Jogi Képzési Központ mellett működő Bírósági Vezetőképző Intézetet jelölték ki. A négy tagot magában foglaló Intézeti Tanács (tagjait a költségeket viselő szervek választják, de a jelölteket a Közigazgatási Akadémia javasolja) látja el a fenntartással kapcsolatos teendőket.¹⁴ Az első csoport oktatása 1970. június 15-én kezdődött.

A 6 hónapos képzési perióduson belül 4 eltérő tartamú szakaszt alakítottak ki. Az első két hét bíróságokon telt el és a hangsúly az igazgatási tevékenység speciális természetének megismerésén volt.

A második szakasz 9 hete alatt hét szakterületen folyt a képzés, olyanokon mint:

- a bíróságok szervezeti felépítése, struktúrája,
- a bírósági igazgatásért való felelősség kérdései,
- a szabályozott alkalmazandó módszerek lehetőségei,
- a pénzügyi feladatok igazgatási vonatkozásai,
- személyzettel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- az információs rendszerek megismerése, és végül a
- folyamatos működés-kutatás.

¹³ Lásd Ürmös Ferenc: Bírósági igazgatás az Amerikai Egyesült Államokban, Jogtudományi Közlöny, XXX. új évf. 6. sz. 359–364. old.

¹⁴ George A. Shipman: „Training Court Administrators” Public Administration Review 1970. évi 6. sz. 635. old.

A harmadik időszakban a hangsúly a problémamegoldási készség kifejlesztésén volt. A jelöltek a konfliktus szituáció analizálását követően a probléma intézkedéssel történő megoldását gyakorolták. A stúdiumok olyan igazgatási kérdéscsoportokból alakultak ki és olyan szituációk megoldására tartalmaznak alternatív „ajánlásokat”, amelyekkel a jelöltek gyakorlati munkájuk során feltétlenül találkoztak. A tananyag jellegéből következik, hogy könnyíteni igyekezett a legváratlanabb szituációkra is helyesen és gyorsan reagálni kényszerült igazgatás helyzetét, amikor szűkítette az ad-hoc jellegű döntést kívánó területeket. Az alternatív döntési lehetőségek, bár nem csökkentik a döntést hozó felelősségét, programozott jellegükből eredően mégis a választás felelősségére redukálják, mentesítve ezáltal a lehetséges alternatívák feltárásának időt rabló munkájától.

A negyedik szakasz két hete szemináriumot foglalt magában, ahol a szerzett tapasztalatokat, ismereteket összegezték. A hangsúly a probléma analizálásán és megoldásán nyugszik.

A végzett szakembereket nagy érdeklődéssel várták a bíróságokon, hiszen feladatuk megoldása a változatlan létszámú személyzet és technikai felszereltség mellett a szervezetrendszer működését alapjaiban befolyásolta. A siker nem volt mindenütt teljes és maga Shipmann is elismerte, hogy a program fejlődni és finomodni fog a tapasztalatok felhalmozódásával.¹⁵ Minden igazgatási reform sikere a szakirányú képzés színvonalától függ, ezért a reform maga is két részre, a képzésre és a gyakorlati alkalmazhatóság szakaszára bomlik, ahol az első lépés komoly elméleti alapvetést kíván azzal, hogy a második szakasz empirikus tapasztalatainak visszahatása igényelheti a képzés vagy a szisztéma későbbi korrekcióját.

Warren E. Burger tömören határozta meg a managerek feladatát, illetve szervezeti szintekhez történő kapcsolódásukat. „Ezek a személyek elsősorban szervezői (manageri) minőségben működnek, mint igazgatási tisztviselők, a bíróság elnöke mellett és sok olyan munkát ellátnak, amely elvonná a bírót jogi munkájától.”¹⁶

A managerek feladatait 3 fő csoportba sorolhatjuk:

- munkaszervezési teendők,
- személyzeti igazgatással összefüggő teendők és
- pénzügyi igazgatás.

E feladatcsoportok terjedelmét a bíróság konkrét körülményei határozhatják meg csupán. A bírói munka optimális feltételeinek biztosítása fontos feladat a terjedelmes ügyforgalom mellett még akkor is, ha a technikai felszereltség és az eljárások egyszerűsítése eléri a modern követelmények amerikai szintjét.¹⁷ Ha pedig azt is figyelembe vesszük, hogy az igazgatási feladatok körébe az anyagi vonatkozású kérdések intézése is beletartozik, akkor tudjuk teljes valójában felmérni a speciális képzettség jelentőségét. Az amerikai bírósági személyzeti munka szakosodási tendenciája egyre erősödő, különösen az utóbbi évtized során, ezért fokozatosan sor került különböző, nem jogi képzettségű specialisták alkalmazására is.

E folyamat szükségességét a bírácoknak is be kellett látniuk, mivel az

¹⁵ George A. Shipman: i. m. 636. old.

¹⁶ Warren E. Burger: „Az igazságszolgáltatás meggyorsításának új útjai az USA-ban.” U. S. News and World Report Vol. LXXIII. 8.

¹⁷ Bővebben Ürmös Ferenc: A racionalizálás és az új műszaki-technikai konstrukciók helyzete az igazságszolgáltatásban, Egyetemi tanulmány, Szeged, 1978.

együtműködés ma már nélkülözhetetlen. Mindennek azonban úgy kellett történnie, hogy az igazságszolgáltatás, a bírák függetlensége ne szenvedjen csorbát. Az együtműködési harmónia biztosítása is a managerek feladatává vált.

A koncepció kialakításában, a tananyagok megszerkesztésében és a konkrét megoldások kidolgozásában számos tudományág közreműködése tapasztalható és feltételezhető a jövőre nézve is. Bizonyítékkul arra, hogy e téren az interdiszciplinaritás tény, amely függetlenül attól létezik, hogy elismerik vagy sem.

Már 1971-ben erre utalt Warren E. Burger, egy bírósági igazgatásról tartott szimpózium megnyitásakor, de ez látszott a bírósági vezetőképző intézetek programjából is.¹⁸ Hasonló következtetést vont le Joseph D. Tydings is, amikor az amerikai bíróságok késedelmességét elemezve kijelentette, hogy olyan szakemberek képzése vált szükségessé, akik képesek helyreállítani a bíróságok működési színvonalát és visszaszerezni az amerikai polgárok igazságszolgáltatásba vetett bizalmát.¹⁹ Ezt támasztják alá John H. Reed könyvében szereplő tudósok vizsgálati aspektusai is. Lewis F. Powell Jr. az USA Legfelsőbb Bíróságáról, Hans Zeisel a Chicago-i Egyetem Jogi Fakultásáról, a bírósági késedelmek létszámhiányban rejlő okait vizsgálták; Tom C. Clark és Maurice Rosenberg professzorok, valamint John V. Carrigan bírósági szakember különféle igazgatási eljárásokat vizsgálták és kutatták a tárgyaló jogászok létszámának alakulását; igazgatási kérdéseket vizsgált Ernest C. Friesen is, aki a Bírósági Vezetőképző Intézet ügyvezető igazgatója, továbbá az USA Bírósági Igazgatási Hivatalának egyik alapítója; Alfred Blumstein és Richard Larson matematikai módszereket alkalmaztak; Robert D. Howard az időtényező szerepét kutatta; Jean B. Taylor, Joseph A. Navarro és Robert H. Cohen matematikai szimulációs módszerrel próbálkoztak, de külön vizsgálták a döntéelmélet szempontjai szerint is a bírósági döntést.²⁰ A sort sok névvel és sokféle tudományos megközelítéssel lehetne folytatni, célunk azonban a széles körű vizsgálódás érzékeltetése volt csupán.

C) A „manager” gyakorlati beilleszkedéséről

Az amerikai bírósági igazgatás modelljének tárgyalásakor nem hagyható figyelmen kívül az amerikai igazságszolgáltatás szervezetrendszerének sajátossága sem. A rendszer angol tradíciókra épült, amelynek hatása ma is érvényesül. Az Egyesült Államokon belül a különböző területeknek eltérő igazságszolgáltatási rendszereik vannak. Ezekről függetlenül létezik a szövetségi igazságszolgáltatási rendszer, bár kétségtelenül van kapcsolata az egyes államok rendszereivel. Az igazgatás problémáját az illetékesség és hatáskör kérdése tovább súlyosbítja. Másodlagos hatásként lehetetlenné teszi a munkateher arányos megosztását, mert rendkívül gyakran kívánna változtatásokat. A rendszerek sokszínűségét példázza, hogy helyi bíróságok csupán Illinoisban és New Jerseyben vannak, néhány államban valamennyi bírósági eljárás, tehát az első és

¹⁸ Warren E. Burger bevezetője. Public Administration Review, 1971. 2. 112. old.

¹⁹ Joseph D. Tydings: „The Courts and Congress” Public Administration Review, 1971. 2. 113–119. p.

²⁰ A vizsgálatokról John H. Reed ad tájékoztatást szinte csak reprezentációs alapon. John H. Reed: The Application of Operations Research to Court Delay. Preager, New York 1973. 5–30. p.

másodfokú eljárások is egyes körzeti bíróságokhoz koncentráltak. Fokozza a problémát az amerikai szövetségi bíróságok területi beosztásának természete, amely az illetékességi területek eltérő nagyságából eredően kizárja a munkateher egyenletes megoszlását.²¹

Ilyen és hasonló problémák közepette került sor a manager működésére a Los Angeles-i körzeti bíróságon. A kezdet, az úttörő jellegű vállalkozások nehézségeit is jelentette, amelyekre a megfelelő ellenszert meg kellett találni. A Los Angeles Superior Court 134 bíróval működik, fontosabb büntető és 5000 dollár feletti polgári ügyek tartoznak hatáskörébe. Másodfokú hatásköre is lévén, az állam legfelsőbb igazságszolgáltatási szintjét jelenti. Sok speciális részleg tartozik hozzá, olyan feladatokkal, amelyek hazai fogalmaink és gyakorlatunk szerint nem is kifejezetten bírósági feladatok. Az amerikai bíróságokon pl. külön részleget képeznek a könyvszakértők, csődszakértők, az elmeszakértői bizottság és a bírósági tudósítók stb. A megoldás az igazgatási munka terjedelmét feltétlenül fokozza. Az amerikai szakértők főállásúak. (Racionális megoldásnak tűnik a szakértői irodák megyei bíróságokhoz való telepítése a hazai igazságszolgáltatás törekvéseként.) A részlegek sokszínűségét fokozza az előkészítést végző jogászi törzsszemélyzet és a különböző tisztségviselők helyzete. A bírák és a nem jogászi bírósági törzsszemélyzet arányát legjobban a Columbia állambeli US. District Court példája szemléltetheti. A Los Angeles-i bíróságnál lényegesen kisebb bíróságon 15 bíró működését közel 300 fő nem jogász személyzet segíti.²² A bíróság működéséért az elnök felelős, mellette igazgatási feladatokat ellátó helyettes (manager) működik. A korábban tárgyalt segédsemmélyzet részlegeit hivatalvezetők irányítják, akik kapcsolatban vannak az elnökkel, illetve a bírákkal.

A Los Angeles-i bíróság látja el a közel 2 milliós város igazságszolgáltatási teendőit is. Az ide kinevezett tisztségviselő egy volt az „úttörők” közül, akiket megfelelően felkészítettek, jogosítványokkal láttak el és meghatározták költségeiket. Hasonló kezdeti próbálkozások voltak San Bernardinóban és Sacramentóban is. Kinevezésével, státusa megteremtésével a bírósági rendszeren belül kialakulhatott az igazgatási funkciót teljesítő „manager” réteg.

D) A korábbi — reformot megelőző — helyzet

A bíróság elnökét az adott bíróságon működő bírák testülete választja sorából, az elnök felel a bíróság működéséért. Az elnöklő bíró, illetve hivatala gondoskodik a központi irányítás érvényesítéséről, valamint általános ellenőrzéséről. A halaszthatatlan jellegű igazgatási problémákat korábban a bírák közül kialakított ad-hoc jellegű bizottságok oldották meg. A bíróságok belső igazgatása a bírákon nyugodott, ami ugyan biztosította a testület autonómiáját, de redukálta a bírák ítékezésre fordítható idejét és energiáját. Az elnökök is

²¹ Komoly különbségek mutatkoztak a New England-i és a Csendes óceáni Partvidéki bíróságok munkája között. A túlterhelt bíróságokon a bírák úgyszólván csak felülvizsgálják a jogászi törzsszemélyzet által előkészített ügyeket és a szóbeliség mellőzésével (tárgyalás mellőzésével) hoznak ítéletet. Ennek kiküszöbölésére javaslat született, amely új kerületek kialakítását és a régiók határainak módosítását célozza. Ezen kérdéscsoporttal foglalkozó bizottság elnöke Roman Hruska szenátor.

²² John H. Reed: The Application of Operations Research to Court Delay. Praeger, New York 1973. 33. p.

segítette a mellette működő Igazságszolgáltatási Tanács (staff), azonban az igazgatási feladatok jó részét ellátó bizottságokban szinte valamennyi bíró érdekelve volt. A bizottságok személyzeti, költségvetési ügyekkel, illetve a fizikai elhelyezéssel, a bírósági épületek fenntartásának gondjaival is foglalkoztak. Külön problémát jelentett, hogy a költségvetési tételeket a területi szintű közigazgatási szerv költségvetése foglalta magába, beleértve az esküdtszéki tagok, az utazási költségek, tanúdíjak, tudósítási, leirási díjak, a bíróságok fenntartásának tételeit is stb. A bíróságok költségvetési kiadásait a közigazgatási szerv rendezte és saját igazgatási tisztviselője útján befolyásolhatta a bíróságok működését. Számtalan igazságszolgáltatást befolyásoló feladatot, a közigazgatás által alkalmazott tisztviselők láttak el. A közigazgatási szervben belül léteztek olyan részlegek — pl. a sheriff hivatala (meghatározott közigazgatási területi egység rendőrfőnöke US) — amelyek nyomozási feladatok, a feltételeken szabadlábba helyezettek felügyeletét, őrizetbevételt stb. intéztek. A közigazgatási szerv alkalmazott munkaeőket a bíróságokhoz, a nem igazságszolgáltatási feladatok ellátására. Azon bíróságok helyzete még inkább kiszolgáltatott volt, amelyek elmebetegek ügyeivel, gondnokság alá helyezéssel is foglalkoztak, illetve a büntető ügyek tárgyalásához szükségük volt orvosi szakvéleményekre, információkra. Bár ilyen esetekben a bírói döntések többnyire az előbbi szakvéleményeken alapultak, a véleményt adó szakértőket a megfelelő közigazgatási szerv (department) alkalmazta. Ez a szituáció megfelelt a közigazgatási vezetés érdekeinek, mert biztosította befolyása érvényesülését, azonban az igazságszolgáltatás függetlensége veszélybe került.

Az igazgatási tisztviselők, fő feladatukat abban látták, hogy kialakítsák a bíróság más szervektől való függetlenségét. Szükséges volt az elnök által ellátott, az igazságszolgáltatási funkció gyakorlásával összefüggő vezetés, valamint a fő funkció megvalósításának feltételeit biztosító igazgatás egymástól való elhatárolása.

Az amerikai belső igazgatási konstrukció későbbi kiépítése során a szervezeti függetlenség megteremtésének kívánalma mellett ez volt az egyik legfőbb determináló tényező. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az alapprobléma minden igazságszolgáltatási rendszer esetében a túlterheltség, a struktúra, a szervezetrendszer, a létszámok és illetékességi területi felosztások adott követelményekhez viszonyítottan nem megfelelő volta. Ezek következménye az ügyintézés színvonalának csökkenése, késedelmessége, nagyobb hibaszázaléka stb. A szervezeti diagnózisok — amelyeket az ún. működési vizsgálatok alapozhatnak meg — képesek feltárni a hibás tartalmat, azonban a beavatkozásnak csupán lehetőségét teremtik meg. Az első tisztség betöltésére pályázatot hirdettek; ahol 63 jelentkező közül választották ki a megfelelő embert. Az új tisztviselő arra törekedett, hogy a korábban közigazgatási szerv által végzett feladatok a bíróság ellenőrzése alá kerüljenek. Ennek biztosítása megkívánta a törvényhozói segítséget is. A jó belső igazgatási munka egyik előfeltétele a helyi közigazgatástól való anyagi függetlenség megteremtése volt.²³

Hasonló problémákkal járt a *személyzeti igazgatás* kérdése. E feladat eredményes teljesítését kétségessé tette az, hogy nem volt lehetőség — bíróságon

²³ A bírósági igazgatási tisztviselő, a „manager” közigazgatással folytatott csatározásairól írt Richard W. Gable: *Modernizing Court Administration: The Case of the Los Angeles Superior Court* című cikkének „Budgetary Control: Nonpersonnel Expenditures” c. alcímében. *Public Administration Review*, 1971. 2. 137. p.

belül — az alkalmazottak fizetésének megállapítására. A rendezésre magasabb szinten került sor, a manager fizetését a bírák fizetésével egyenlően állapították meg. Ugyancsak személyzeti igazgatási problémát okozott az, hogy az elmeszakértőket és az egészségügyi személyzetet a közigazgatási szervezet egészségügyi osztálya (sanitary department) alkalmazta. Különösen kidomborodott ez a probléma az ún. pszichiátriai bíróságoknál (specializált tanácsok), ahol az elnök olyan alkalmazottakkal volt kénytelen dolgozni, akiket nem ő irányított. A bíróság azonban ítéleteit az elmeszakértők véleményére volt kénytelen alapozni. Ez a szituáció elvezetett a munka minőségének ellenőrizhetetlenségéhez. A közigazgatási szerv ugyanis az elnök szakértői munkára vonatkozó kifogásait sorra elutasíthatta. A megoldás: a szakértők a bíróság létszámába kerültek, a személyzeti kérdéseket pedig a manager hatáskörébe utalták. Ez a rendezés a manager státus egyik jelentős eredménye volt Amerikában.

A feladatok eredményes ellátása megkívánja az egységes szervezetet, ahol a feltételek biztosítására hivatott igazgatásnak módja van a koordinációs elemet cselekvő tartalommal megtölteni. Az amerikai igazságszolgáltatásban elismert előkészítő vagy törzsszemélyzet funkcionálása kapcsán figyelemre méltó a manager javaslata, amely szerint joghallgatókat kívánt ide beépíteni. Bár tervezet is készült, alkalmazásra mégsem került ez a megoldás, amely segítséget nyújtott volna a jogászképzésben megmutatkozó gyakorlati hézagok pótlásában.²⁴ A személyzeti igazgatás jelentőségét növelte, hogy a korábbi időszakban e terület néhány alapvető feladata szabályozatlan volt.²⁵ Lassan alakultak ki a személyzeti vezetés megfelelő szintjei. Korábban nem az ún. „merit system” érvényesült a bíróságokon. A megüresedett helyek betöltése nem valamiféle ütemezés, utánpótlás szerint történt. A bíróság elnöke és a manager által közösen alkotott szabályozás az érdemrendszerhez hasonlóan megfelelő mércéket igyekezett kialakítani. A cél az, hogy a személyzet természetes változásával olyan emberek kerülhessenek a bíróságra, akik a fokozott követelményeknek jobban megfelelnek, ezáltal emelkedjék a bírósági munka színvonala és effektivitása. Az új gyakorlat kialakítása — a nem bírói személyzet vonatkozásában — nagyobb hatáskört eredményezett a manager számára, konszolidálódott a bírósági személyzeti igazgatás és élesen kirajzolódott a határ a közigazgatási szerv és a bíróság tevékenysége között.

A Los Angeles-i kísérlet gyakorlatban bizonyította, hogy a problémákat — az igazságszolgáltatási terhek természetszerű növekedésén kívülieket — a szervezési hibák, az igazgatási tapasztalatok és racionális konstrukciók hiánya, végül a megfelelő igazgatási szakemberek hiánya okozta. A státushoz kapcsolódó autoritás, annak intézkedési szférához való közelsége és aktivitása a szervezéstudomány jelentős képviselői által is hangsúlyozott. Fayol gyakorlati igazgatási munkája során találkozott az aktív — közeli-autoritás hiányának problémájával a Decazeville-i bányában, egy pótolandó bányáló esete kapcsán. Le is szúrta a tanulságot: 1. az autoritásnak mindig jelen kell lennie; 2. helyettesről gondoskodni kell; 3. a problémát felmerülési helyén kell megoldani.²⁶ Az igazgatás egyik legjelentősebb szervezetszociológiai elméletének megalapo-

²⁴ Richard W. Gable i. m. „Country Department Performing Court Work” című fejezetében, 139. p.

²⁵ Uo. 140—141. pp.

²⁶ Bene László: A vezetés tudományos megalapozása, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1970. 154. old.

zője Max Weber „bürokrácia” koncepciójának is jelentős megállapítása volt a szervezettség ideáltípusaként emlegetett bürokratikus szerveken belül a szervek, s részlegeik hatáskörének, autoritásának szabályokban történő rögzítése.²⁷ A működés eredményességének biztosításához azonban még a nem formál-szervezeti nézőpontú, hanem a tartalmi, emberközpontú koncepció előhírnöke Mary Follett is szükségesnek látta az autoritás meghatározását — tekintet nélkül a szervezet céljára — sőt első ízben ő különböztette meg egymástól az autoritást és a hatalmat. A hatalmat kifejezetten a személyiség képességeire vezette vissza. „A hatalmat minden manager »önmagából« fejleszt ki képességei révén.”²⁸ Az autoritás a bírósági igazgatás körében is egyre bővült.

Az eredményes munka további feltétele a bírák támogatásának megnyerése volt. Az alkalmazási feltételek szintjeinek meghatározása még akkor is a bírakat érintette, ha az a segédszemélyzetre vonatkozott. Ebben is volt kockázat, mint bármilyen új megoldásban, a kritikus idő azonban tartalmát tekintve jórészt a bíraktól függött.

A bíróság korábban képtelen volt feladata maradéktalan megvalósítására, hiszen gazdaságilag függött a megfelelő közigazgatási szervtől, keresztezhetette egymást a közigazgatási és bírósági „politika”, sőt a pozíció betöltésének problematikája, az alacsony szolgálati mércék, végül a személyzet (közigazgatás alkalmazásában) ösztönös hajlama is a bírósági előírások mellőzésére irányult.

A bemutatott forma, amely a Los Angeles Superior Court esetében érvényesült, a manager szerep első példája volt. A tapasztalat és a levont következtetések a Denverben működő intézet létrehozását eredményezték, annak igazolásaként, hogy az igazságügyi szervezetben ma már elengedhetetlenül szükséges az ítélkezés feltételeit megteremtő belső igazgatással, annak kialakítandó struktúrájával számolni. Az igényt, ami egyben feladat is Warren E. Burger foglalta össze — ma már azt mondhatjuk — régen, 1963-ban egy ügyvédi tanácskozáson: „Az igazság az, hogy nem egyszerű ezen probléma megoldása. Az igazságszolgáltatás a gyorsan mozgó, változó világ része — hasonlóan minden máshoz —, amelynek megfelelően felszereltnek és alkalmazkodónak kell lennie a mi korszakunk realitásának megfelelően.”²⁹ Az amerikai szakemberek az igazgatási probléma vizsgálata során megállapították, hogy a reformok megvalósításának bizonyos fokig maguk a bírák is akadályát képezték, bár a helyes igazgatási módszer megoldhatja ezt a problémát. Ennek okaként két tényezőt említenek, egyik talán a bírói státusok betöltésének problematikája, amelynek hátrányait Ernest C. Friesen³⁰ elemzi, másik pedig abból fakad, hogy a bírák szerepfelfogása, a szervezetről és a vezetésről alkotott véleménye befolyásolhatja az igazgatás fejlődését, hiszen szerepük elsődleges a szervezetrendszeren belül. Bizonyítja ezt az a körülmény is, hogy a 60-as évek végén és a 70-es évek elején a bírósági igazgatási modell fejleszt-

²⁷ Max Weber: Gazdaság és társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1967. 257. és köv. oldalakon a bürokrácia jellemző sajátosságairól.

²⁸ Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezésméleti alapjai, Akadémiai Kiadó, Bp. 1974. 324. old. Mary Follett életéről és vonatkozó munkájáról ír B. M. Gross: The Managing of Organizations c. London, 1964. Vol. I. 150—151. pp.

²⁹ „The truth is there simple solution for this problem. The judiciary is an intrusive part on this fast-moving World and like all other parts, it must be properly geared and attuned to the realities of our time.” Metropolitan News, 1963. szeptember 27.

³⁰ Ernest C. Friesen: „Constraints and conflicts in Court administration”, Public Administration Review, 1971. évi 2. sz. 121—122. p.

tésével kapcsolatos üléssorozatokon általában a változásokkal szemben foglaltak állást. Ezt annak ismeretében tették, hogy az amerikai igazságszolgáltatás státusrendszere elég reális és csak komoly vizsgálatok után módosítható. Az indok feltétlenül pszichikai, a bírák személy szerint attól tartanak, hogy valamiféle reform csökkenteni fogja saját bíróságuk jelentőségét.³¹ Közrehat az is, hogy a bírák köztudottan nehéz terhei csökkentik a bírói pályára lépők számát. Ha az amerikai jogászokat csoportosítanánk az általuk végzett jogász tevékenységnek megfelelően, a következő képet kaphatnánk: 35% magánpraxist folytató ügyvéd; 34% jogi cégeknél dolgozik; 11% az államapparátusban dolgozik; 10% magánvállalat jogtanácsosa; 7% egyéb területen tevékenykedik és végül csak 3%-ot tesz ki a bírák száma.³² Látható tehát, hogy a bírósági igazgatás szerepe rendkívül nagy, hiszen alapvetően befolyásolhatja egy adott bíróság helyzetét. Az amerikai bírósági eljárás, a bírák passzív szerepének jegyében zajlik, ahol az előkészítés, a modern technikai megoldások hasznosítása és a mindezeket mozgató belső igazgatás lényegesen nagyobb szerephez juthat. A javasolt és később gyakorlatban is alkalmazott megoldás két területen kíván koordinált működést, egyrészt a képzés, másrészt a bíróságok felszerelése terén. Az alapgondolat, a feladatcsoportok elválasztása, logikai követelmény csupán, amely a lehetséges megoldás velejárója és megkívánja a képzett hivatásos managerek működését. Az igazságszolgáltatás generális problémájának, a késedelmes ügyintézés felszámolásának megoldása eredményes módszerek megteremtésében, kibővített mechanizmusban és jól képzett igazgatási szakemberek beállításában rejlik, amely a bírói produktivitás növelésének kulcsát képezheti.³³ A vizsgálatok végső konklúziója: tervezés, szervezés, megfelelő elméleti és gyakorlati képzés, felszereltség biztosítása szükséges. Ennek jegyében indította munkáját a Szövetségi Igazságszolgáltatási Központ és a Bírósági Vezetőképző Intézet. A törekvés, az oktatási anyagok elméleti és gyakorlati vonatkozásainak tartalmi gazdagítására irányul, biztosítva az oktatás és gyakorlat koordinációja folytán az állandó aktualitást, amely fokozhatja az esélyt a gyakorlati igazgatási kérdések tökéletes megoldására. Ezt szemlélteti egy korábban kiadott áttekintés, amely a tananyagot 5 fő szekcióra bontja:

I. *Bírák*: több alszekcióban az igazságszolgáltatással kapcsolatos jogász viselkedés, etika, fegyelmi, áthelyezési ügyek, a bírósági eljárások ellenőrzése és nevelés kérdéseivel foglalkoztak.

II. *Bírósági átszervezés*: a belső csoportosítás az igazságszolgáltatási profiloknak megfelelően történt.

III. *Bírósági belső igazgatás*: költségvetési kérdések, munkaszervezési, racionalizálási problémák.

IV. *Késedelem* (Delay): megosztottan, alapeljárási és fellebbezési késedelmek szerint.

³¹ Ernest C. Friesen: i. m. 124. p.

³² U. S. News and World Report 1974. évi 11. számában „Beteg-e az amerikai jogásztársadalom?” cím alatt.

³³ „The more efficient use of judicial manpower and greater productivity through improved methods, improved machinery improved management and trained. Administrative personnel as the keys to greater productivity of judges.” Nesta M. Gallas: „Court Administration: A discipline or a focus”. Public Administration Review, 1971. 6. 145. p.

V. *Büntető igazságszolgáltatás: belső igazgatási kérdések.*³⁴ E tagozódás is a belső igazgatás speciális jellegének elismertségét tükrözi, amelyre Nesta M. Gallas is utalt.³⁵

Végül röviden ki kell térni az amerikai bírósági szervezetben működő igazgatási szakember elnevezésére is. Általánosságban mint „manager”-t emlegetik és ez a megnevezés igazgatási funkciójával nem egyeztethető össze maradéktalanul. Bár az angol nyelv több, közel azonos jelentésű szót tartalmaz, valamennyinek kialakult sajátos alkalmazási területe van, ami látszólag a legtöbb szakember esetében, főleg a gyakorlatban gondot okozhat. A probléma Fayol műveinek angol nyelvre történő lefordításával kezdődött, ahol az „administration” kifejezést a „management” szóval fordították. E fordítás vitathatóságára L. Urwick, majd B. M. Gross is reagált „nagyon szerencsétlen”-nek minősítve ezt. Az angol nyelvű munkák olvasásánál mutatkozó, e konkrét értelmezési problémára Szentpéteri István is felhívta a figyelmet.³⁶ Megítélésünk szerint az igazságszolgáltatásbeli „manager” elnevezés is erre vezethető vissza. Az amerikai — főleg üzleti életben — bármilyen gazdasági szervezet vezetője mellett megtalálható az ügyvezető igazgató szerepköre, sőt általános az is, hogy a nagyobb részlegek külön igazgatóval és ügyvezető igazgatóval rendelkeznek. A management értelmezése kezelést, bánásmódot, szorosabb értelemben vett ügyviteli igazgatást jelent, a fő funkcióra (szervezeti) direkt hatást kifejtő érdemi döntések nélkül. A „direction” szó ugyancsak irányítást, vezetést és igazgatást jelent, méghozzá kifejezetten vállalati — szakmai — fő funkció tárgyában. Logikailag, tartalmilag feladatbeli összehasonlítások alapján nem azonosítható tehát az igazságszolgáltatás területén végzett igazgatással. Az „administration” szó szintén intézést (ügyeké); igazgatást (hivatalé) és irányítást (gazdaságé) jelent, de kifejezhet működést is, pl. administration of justice = igazságszolgáltatás. Ilyen összefüggésben a fő feladatra vonatkozhat, más értelmezésben azonban kormányzást, igazgatást jelent. Feltételezésünk szerint a hazai fordítások az üzleti élet példáját tekintették, amelytől a későbbi elnevezések sem tudtak szabadulni, hiszen a közeg változatlan volt annak ellenére, hogy egy újabb ágazati igazgatástudomány vetette fel a kérdést. A bíróságok belső igazgatását — mintegy sajátos állami tevékenységhez kapcsolódó — igazgatási területet, súlyában és konzekvenciáiban jelentősebbnek tartjuk a gazdasági szervezetek ügyvezetői szintjén ellátott belső igazgatásnál, így mindenképpen indokolt a differenciálás és szükségszerű a magasabb szintű belső igazgatásra alkalmazott kifejezés használata. Feltételezhető, hogy az amerikai elméletek is honorálni igyekeztek a státus elnevezésénél a feladat súlyát és jelentőségét az elnevezés hivatalos differenciálásával is. Pl. egy kongresszusi bizottság, amely éppen az igazgatási kérdések vizsgálata céljából működött, e

³⁴ Az említett kiadvány szerzői, Fannie J. Klein és James Clements: „Judicial Administration 1969” In annual Survey of American Law, New York University Law Center 626. p.

³⁵ „Finally court management has been recognized as a profession for which structured training must be provided.” Nesta M. Gallas: „Court Administration: A discipline or a focus” Public Administration Review, 1972. 2. 147. p.

³⁶ Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezésméleti alapjai, Akadémiai Kiadó, Bp. 1974. 155. p.

tisztséget a következőképpen nevezte meg: „Administrativ Assistant to Chief Judge”³⁷

A státus tartalma megkívánja a hozzáértést, amelynek jelentősége szervezetenként változik, hiszen minél bonyolultabb egy szervezet, annál nagyobb igényeket támaszt tagjaival szemben.

Az igazságszolgáltatás szervezete pedig ma már világszerte bonyolult, feladata nagyon sokrétű. A belső igazgatási feladatok jelentőségének felismerése bizonyítja, hogy a státus elfogadottá vált Amerikában. A tevékenység dinamizmusából eredően érvényesülési köre, a stúdium oktatási anyaga, a státus igazságügyi-szervezetbeli szerepe — igaz hosszas küzdelem után — teljes létjogosultságot nyert az Amerikai Egyesült Államokban és kialakította a bírósági belső igazgatás jellegzetesen amerikai típusát.

³⁷ U. S. Congress, Senate Committee on the District of Columbia, Court Management Study, Washington: Government Printing Offices 1970. 160. o. Hivatkozva John H. Reed i. m. 33. p.

II.

A BÍRÓSÁGI IGAZGATÁS NÉMET, FRANCIA TÍPUSAI

A fejlett polgári államokat, államszervezetük kialakulásának különbözőségeit tekintve két fő típusba sorolhatjuk, amelyek közül az első a társadalmi-korporációs (angolszász), a másik pedig a bürokratikus vagy kontinentális (német—francia) típus. Államszervezeti mechanizmusuk jellegét gazdasági struktúrájuk kialakulásának sajátosságai határozták meg. Míg az egyik típusban a gazdaság fejlődése hatást gyakorolhatott a polgári társadalom társas szervezeti rendszereire és ezáltal szervesen alakította azokat, a másik típusnál a gazdaság a termelési viszonyok fejlődése, valamint a társadalom társas szervezeti rendszereinek fejlődési kapcsolatában állandó jelleggel zavarok mutatkoztak. A kérdés elvezet a köz- és magánigazgatás funkciójának, múlt századbéli problémájának boncolgatásához, amelynek szervezésméleti megközelítése (a terjedelm miatt) nem teszi lehetővé a részletes tárgyalást. E helyen tehát csak annyit kívánunk megjegyezni, hogy a polgári államok típusainak kialakulása mutatja egyrészt a „közigazgatás” polgári államiságot kifejezni igyekvő hatásának konzekvenciáit, másrészt a magánigazgatás által akadálymentesen kifejezésre jutott polgári tartalom fejlődését egy jóval engedékenyebb, kevésbé merev közigazgatási rendszer mellett.

A fejlődés két lehetséges útja az állami-politikai szervezetrendszerek kialakulásában, megjelenési formájában jutott kifejezésre. Az angolszász társadalmakban tapasztalható fejlődés, a társadalom életműködése különböző szféráinak állandó és intenzív kapcsolatának eredményeként jött létre, amely régtől fogva megkívánta a kölcsönös függőségek jegyében az összehangolt és intenzív tapasztalat és eszmecserét, amely végül a „jó” kölcsönös adaptációját eredményezhette. Ez megalapozta a gazdaság és politika viszonyát, biztosította a társadalmi mozgás intenzitását és a jövőbeni kérdések megoldásához szükséges adaptációs készséget. Mindez jellemző volt a polgári államok — bírósági belső igazgatás szempontjából — korábban ismertetett típusára. Most a *polgári államok másik típusának, két állama bírósági belső igazgatásának* tárgyalására térünk át. A bürokratikus társadalmi fejlődésben az állam nem épült olyan szervesen a gazdaságra, hiszen itt a fejlett gazdasági formák által közvetlenül befolyásolt társadalmi képviselői mechanizmus (korporáció) helyett a társadalmi célokat döntően egy elkülönült hivatali réteg fejezte ki, amely a társadalom életének szabályozásában bírt jelentőséggel.

Az államszervezet felépítését és az állami funkciók alakulását közvetlenül a gazdasági alap által determinált politikai struktúra határozza meg. Ezek a

gyökerek azonban a bürokratikus államszervezetek esetében is igen korai múltra nyúlnak vissza, hiszen a tipikusan polgári bürokratikus állam első kiteljesedett formája az I. Napóleon császárság idején kialakult államszervezet, amelynek létrejöttében meghatározó szerepe a napóleoni háborúknak volt. E háborúk következtében kibontakozott a bürokratikus állam, kiteljesedett a szervezet, hiszen a hadseregszervezés feladatai, a pénzügyi feltételek megteremtése létrehozta a katonai és pénzügyi bürokráciát. Mellettük természetesen már korábban létezett a középkori bürokrácia legdominánsabb formája, a jogszolgáltató szervezet, a bírósági apparátus, mint a külön réteggé vált jogászság sajátos szervezete. Nem tekinthetjük azonban feladatunknak a történelmi előzmények mélyebb vizsgálatát, ezért a jelenlegi rendszer alapján kívánjuk bemutatni a francia és német bíróságok igazgatását, a polgári államok második típusaként felrajzolva.

A) A francia modell

Ismert tény, hogy az európai burzsoá alkotmányfejlődésre a legnagyobb hatást a francia alkotmányosság gyakorolta. A burzsoá termelési viszonyok Európában elsősorban francia területen alakultak ki és tükröződtek a később kialakult francia intézményekben. Franciaország az európai politikai élet színpadán mindig jelentős szerepet játszott, bár helyzete a második világháborút követően lényegesen megváltozott. Megrendült a francia nagyhatalmi pozíció és a francia gyarmatbirodalom további megtartása, főleg a felszabadító mozgalmak erősödése miatt mind nagyobb feladatot jelentett az államnak. A háborút követő időszakra, de voltaképpen a háború időszakára is jellemzően a burzsoázia felső rétege, különösen a hadsereg felső vezetése Franciaország nagyhatalmi helyzetének visszaállítására törekedett, és annak egyik feltételét éppen a gyarmatok megtartása jelentette elképzelésük szerint. E politika legjelentősebb képviselője Charles de Gaulle tábornok volt, akit a „Szabad Franciaország” képviselőjeként az 1940. július 18-án Londonban tartott rádióbeszéde után ismert meg a világ. Könyvében több alkalommal is világosan az olvasó értésére adja szándékát. „... Európa széttagoaltsága, az orosz—amerikai ellentét megítélésem szerint rendkívüli lehetőségeket kínál a csoda révén megmenekült Franciaországnak, úgy látom, hogy az új korszak talán megengedi annak a nagyszabású tervnek a megvalósítását, amelyet hazám számára szőttem. Biztosítani nyugalmát Nyugat-Európában, elejét véve annak, hogy egy új Reich ismét fenyegethesse. Együttműködni a Nyugattal és a Kelettel, szükség esetén akár itt, akár ott szövetségeket kötni, de függetlenségünkől jótányit sem engedni. A birodalom szétesésének még csak szórványosan jelentkező veszélyeit megelőzően arra törekedni, hogy a „Francia Unió” fokozatosan szabad társulássá alakuljon át. Elérni, hogy a Rajnával, az Alpokkal, a Pireneusokkal szomszédos államok azonos politikai, gazdasági és katonai csoportokba tömörüljenek. Ezt a szervezetet a három világhatalom egyikévé fejleszteni, amely ha egy napon szükség lesz rá, betölti a döntőbíró szerepét a szovjet és az angolszász tábor között.”³⁸ E koncepciót követi Franciaország nagyságába vetett hitének kinyilatkoztatása. „... ha Franciaország a maga játszmájában még

³⁸ Charles de Gaulle: Háborús emlékirataim, Bp. Gondolat Könyvkiadó, 1973. 621. p.

nem is vette fel nagyhatalmi rangjának talonba tett aduját, akad azért néhány erős lap: először is az a rendkívüli hírnév, amely évszázadokig övezte, s amelyet részben sikerült visszanyernie a szakadék széléről való csodálatra méltó visszatérésével; az a tény, hogy senki sem fitymálhatja közreműködését olyan általános helyzetben, amikor egyensúlyát veszítve tántorog az emberiség; végül azok a szilárd alapok, amelyeket területe, népe tengeren túli kiterjedése jelent. Addig is, amíg visszanyerjük erőnket ez cselekvésre ösztönöz bennünket és lehetővé teszi, hogy tiszteletben tartsanak minket.”³⁹

Ez a koncepció hosszú ideig meghatározta Franciaország politikáját és nemzetközi szerepét. Elvezetett a vietnami háborúhoz, majd az algériai puccshoz. Az új szakasz kezdetét De Gaulle miniszterelnöki, majd köztársasági elnöki tisztségbe kerülése jelentette. 1958. október 4-én hatályba lépett az Ötödik Köztársaság Alkotmánya, ugyanebben az évben a bírósági szervezetről is jogszabályt alkottak, amely 1970-ben, illetve a végrehajtási rendelete 1971-ben került módosításra.⁴⁰ A katonai bíróságok szervezetét az 1965. július 8-i 65—542. sz. törvény (Code de Justice militaire) szabályozta, amely 1966 végén került módosításra.⁴¹

Franciaországban is, miként általában a burzsoá államok jogfejlődésében, lényegileg megmaradt az az alapelv, hogy az általános hatáskörű rendes bíróságok képezik a bírói szervezet gerincét, mellettük azonban különbíróóságok is működnek. A bíróságok a következő struktúrát alkotják.

Járásbíróóságok (tribunal d'instance — tribunal de police). Az elnevezés kettősséget takar, ami azonban nem több a két ügyszakbeli működésnél. A bíróságnak nincs saját létszáma, a beosztott törvényszéki bírák egyesbíróként intézkednek. Haszonbérleti ügyben 4 ülnökkel kiegészített, 5 tagú tanácsban járnak el. Hatáskörének értékhátára 3000 frank. A második elnevezés büntető hatáskört jelent, ahol az enyhe ügyek, kihágások, vétségek kerülnek elbírálásra. Az Államtanács (Conseil de État) rendelete alapján a rendőrbíróóság szervezettel elkülönülhet a járásbíróaságtól. Jóformán átvették a régi békebíróaságok hatáskörét. *A következő bírói fórum, a törvényszék (tribunal de grande instance — tribunal correctionnel).* Itt állandó a létszám, hiszen a járásbíróaságokat ellátó bírák is innen kerülnek ki. Elnökből, elnökhelyettesekből, bírákból és helyettes bírákból áll. Kizárólag elsőfokú hatásköre van mindkét ügyszakban. Az eljáró tanács 3 tagú, bár az egyesbírói eljárás is megengedett. A nagyobb törvényszékek tagozatokra, a párizsiak pedig szekciókra oszlanak. E bíróságokon vizsgálóbíró is működik. A határozatok ellen a Fellebbezési Bíróságokhoz (Cour d'Appel) lehet fellebbezni.

³⁹ Uo. 612. De Gaulle személyének, életének bemutatásáról lásd Molcsanov: De Gaulle tábornok c. könyvét, Zrínyi Kiadó, Bp. 1973.; továbbá Várhelyi Miklós: A hatalom mestersége c. munkáját, Magvető, Bp. 1972.

⁴⁰ A bírósági szervezetről szóló 1958. december 22-i 58—1273. sz. rendelet, amelyet módosított és kiegészített az 1970. július 10-i 70—613. sz. törvény, továbbá a végrehajtásról szóló 1958. december 22-i 58—1281. sz. rendelet, amelyet az 1971. július 2-i 71—528. sz. rendelet egészített ki. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet kiadványa. „Egyes tőkés országok rendesbíróaságainak szervezete” címmel, Bp. 1973. 65—82. old.

⁴¹ Megjelent a Journal Officiel 1965. július 9-i számában, módosították az 1966. december 29-én és 30-án elfogadott 66—1037. illetve 66—1038. sz. törvények. A francia katonai bíróságok szervezéséről bővebben lásd Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása c. munkája 5. fejezetét. Bp. Akadémiai Kiadó, 1972. 116—140. old.

Az esküdtbíróság (*Cour d'Assise*). A 12 tagú bíróságnak 9 esküdt és 3 hivatásos bíró tagja van. Elnöke a fellebbviteli bíróság elnöke, esetleg az elnök által erre kijelölt más fellebbviteli bírósági bíró. A másik két hivatásos bírót tagja lehet törvényszéki bíró is. Hatáskörében köztörvényi bűncselekmények tartoznak. Határozatait a Semmitőszéknél lehet megtámadni. A fiatalok által elkövetett cselekményeket (16—18 év közöttiek) külön esküdtbíróság tárgyalja (*Court d'Assise des mineurs*), amelynek az elnökön kívül 2 hivatásos tagja a Fellebbviteli Bíróság bírái közül kerül ki. A *Fellebbviteli Bíróság* (*Court d'Appel*) tevékenysége érdekes módon összetett. Fő funkciója szerint másodfokon jár el a járásbíróságok, a törvényszékek és a különbíróságok határozatainak elbírálásában. E ponton kapcsolódik egymáshoz a rendes és különbíróságok rendszere. A hagyományos büntető és polgári ügyszakon kívül kereskedelmi és szociális ügyszakai is vannak a megfelelő különbírószági határozatok elbírálására. 3 tagú tanácsban ítélkezik. Feladatának összetettségét tükrözi, hogy a *vádtanács* elnevezésű részlege vizsgálóbírói funkciókat is ellát és vád alá helyezés esetén az ügyet átadja az esküdtbírósnak. Elbírája a törvényszéki vizsgálóbírák határozatai ellen intézett jogorvoslatokat is.

A *Semmitőszék* (*Court d'Cassation*) a legfelsőbb bírósági szinten működik. 5 polgári és 1 büntetőtanácsa van. Szerepe kizárólag a törvényesség védelmére irányul, a konkrét ítélkezésben nem vesz részt, csak jogerős határozatok megvizsgálását végzi. A megalapozottnak talált jogorvoslat hatására a bírói ítéletet megsemmisíti és új eljárás lefolytatását rendeli el. Ha valamely ügy másodfokban is azonos tartalommal kerül eléje, kötelező erejű döntést hoz, amelyet csak a teljes ülés alkothat meg. Ilyen esetben a teljes ülés által elfoglalt jogi álláspont kötelező az alsóbb bíróságokra. Legfelsőbb bírósági jellegének megfelelően, elvi irányító szerepe van. Elvi kérdésekben vegyes tanács dönt, amely az első elnök rendelkezésére több tanácsból alakul. Elnöke a Semmitőszék elnöke vagy más rangidős bíró, tagjai az egyes tanácsok elnökei és legidősebb bírái. A francia államszervezet sajátosságából eredően nincs elkülönült ügyész szervezet, a Semmitőszékhez tartozik a legfőbb államügyész és apparátusa (első főállamügyész és a főállamügyészek) is. Az összefonódást érzékeltetheti, hogy főállamügyészi teendők ellátásával megbízható a Semmitőszék bírása is. A működési szabályok is mutatják, hogy ez a bírói szint semmiképpen sem tekinthető harmadfokú bíróságnak. Szervezete és működése nagy hasonlóságot mutat az olasz semmitőszék (*Corte di Cassazione*) és a belga Semmitőszék (*Cour de Cassation*) megoldásaival, sőt az NSZK karlsruhei Szövetségi Bíróságával (*Bundesgerichtshof*) is, bár az utóbbinak elsőfokú hatásköre is van.⁴²

A francia különbíróságok között a következőket találjuk:

- Munkaügyi Bíróság (*Conseil de prud'hommes*),
- Kereskedelmi Bíróság (*Tribunal de Commerce*),
- Fiatalok Bírósága (*Tribunal pour enfants*),
- Állambiztonsági Bíróság (*Cour de surste d l'État*),

⁴² Lásd erről bővebben MTA Állam- és Jogtudományi Intézete „Egyes tőkés országok rendesbíróságainak szervezete” c. kiadványát, Bp. 1973. Dr. Erdész László bevezető tanulmányával, 32—40. old.

— Felső Bíróság (Haute Cour de Justice),

— Katonai bíróságok (Tribunaux permanentes des forces armées).⁴³

A különbíróságok közül kiemelkedő az 1963-ban létrehozott Állambiztonsági Bíróság. Hatáskörébe olyan bűncselekmények tartoztak, amelyek a „legális államhatalom illegálissal történő felváltására irányulnak”. Erről egy, a büntető perrendtartást módosító törvény intézkedik. Tagjai 2 civil hivatásos bíró és egy magasrangú katonatiszt. Elnöke civil bíró. Valamennyi tagot a kormány nevezi ki. Felállítását főleg az OAS tevékenysége, a De Gaulle elleni merényletek sorozata indokolta. E különbíróságokon kívül vannak további — igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan szervezett — részben tanácsadó-véleményező, részben pedig kvázi bírói szervek. Ezek a következők: a társadalombiztosítási bíráskodást végző bizottságok, amelyek határozatai ellen részben a másodfokú bizottsághoz, részben pedig a fellebbviteli bírósághoz lehet fellebbezni; a közigazgatási bíróságok (tribunaux administratifs), a közigazgatási bíráskodás legfőbb szerve az Államtanács (Conseil d'État), egyik 26 tagból álló osztálya, amelyet „törvénykezési osztálynak” hívnak. Ez fellebbezési fórum, de betölti a semmítőszék szerepét is. Létezik még az ún. Hatásköri Bíróság (Tribunal des Conflicts), elnöke az igazságügyminiszter, 3—3 tagját a Semmítőszék és az Államtanács választja. Bár Franciaországban nincs alkotmánybíráskodás, szerepe alapján ide sorolható az Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) is, amely nem bírói szerv, de a törvények alkotmányszerűségét ellenőrzi.

Speciális szerv a Legfelsőbb Bírói Tanács, elnöke a köztársasági elnök, helyettese az igazságügyminiszter, 9 tagját a köztársasági elnök jelöli ki, 3-at a semmítőszék, 3-at az alsóbb fokú bíróságok bírái közül, egyet az Államtanács tanácsosai, kettőt a nem bírói beosztású személyek közül.⁴⁴ Hatásköre kiterjed a bírói kinevezésekhez megkívánt javaslatételre, a semmítőszéki és a fellebbviteli bírósági bírák esetében arra, hogy észrevételezze az igazságügyminiszter javaslatát a többi kinevezendő bíró vonatkozásában, hogy fegyelmi tanácsként eljárjon a bírák ügyeiben és véleményt nyilvánítson kegyelmi ügyekben.

A francia igazságszolgáltatás szervezetrendszere meglehetősen összetett, találhatunk benne olyan szerveket, amelyek a polgári államok közül is csak az európaiakra jellemzőek és amelyeknek megfelelő feladatokat nálunk más szervek látnak el, illetve egyáltalán nem is választanak külön. Ennek példáját jelentheti a Francia Alkotmány (1958) 67—68. cikkeiben szabályozott Különleges Felsőbíróság, amely speciálisan a köztársasági elnök, illetve a kormány tagjainak hazaárulás, az állam biztonsága elleni összeesküvés kapcsán kifejtett tevékenységét bírálja el. Tagjai, a Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus által egyenlő számban, saját szervezetükből választott tagok.

A bíróságok igazgatására hivatott szerveket az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében elfoglalt helyük alapján két kategóriába sorolhatjuk.

Egyik, a „kormányzás” szintjén helyezkedő szervek kategóriája: ide sorolható a minisztérium és a Legfelsőbb Bírói Tanács. Mindkettőnek jelentős szerepe van az apparátus egészének működésében. A Legfelsőbb Bírói Tanácshoz hasonló szervezet megtalálható Olaszországban is, mint Legfelsőbb Igazságügyi

⁴³ A Haute Cour de Justice-ról, illetve elődjéről a Legfelsőbb Nemzeti Bíróságról, amelyet az 1944. november 18-i rendelet állított fel a Vichy-i kormány tagjai és bűntársaik ellen indított per lefolytatására, Névai László írt. Magyar törvénykezési szervezeti jog c. munkája 179. old., Bp. 1961. Tankönyvkiadó.

⁴⁴ Az 1958. évi Francia Alkotmány 65. cikke.

Tanács (Consiglio Superiore della Magistratura), az NSZK-ban, mint Bíróválasztási Bizottság (Richterausschuss), valamint Portugáliában az új portugál alkotmány szabályozása szerint, mint a Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa.⁴⁵

Ide sorolható a minisztériumban működő Bíróági Szervezeti Tanács is, amelynek elnöke a miniszter, tagjai pedig a különböző fokozatú bíróságok és ügyészségek vezetői, néhány tanácsos és a miniszter által erre a feladatra kinevezett államtanácsos, továbbá a minisztérium Igazgatási Tanácsának tagjai.⁴⁶ Véleményt nyilvánít szervezeti kérdésekben, amelynek figyelembevétele kötelező a fellebbviteli bíróságok létesítésénél vagy megszüntetésénél, illetve az addigi bíróságok hatáskörét módosító újabb típusú bíróságok létesítésénél. (10. §.) A tanács megkérheti más érintett vagy bármely okból autentikusnak számító szervek véleményét.

A másik kategóriába a bírósági belső igazgatás ténylegesen funkcionáló szervei tartoznak. A bírósági szervezetről szóló rendeletet módosító és kiegészítő 1970. évi július 10-én kelt 70—613. sz. törvény első szakaszából kitűnik, hogy *igazgatási szempontból területileg a fellebbviteli bíróságok szerepe a döntő*. Területükön az első fokú bíráskodás 2 csoportra oszlik; járásbíróságokra, mint egyesbíróságokra, illetve törvényszékekre, mint társasbíróságokra, bár a szabályozás lehetővé teszi, hogy az utóbbi fórumon is eljárjanak egyesbíróként. A bírósági szervezet szabályozása nem átfogó, hiszen csak a járásbíróságokra és a törvényszékekre vonatkozik. A fellebbviteli bíróságok szabályozását a számos — utoljára 1958-ban (58—1286. sz.) és 1960-ban (60—1249. sz.) — módosításon átesett 1856-os törvény jelenti. A Semmitőszék szervezetét pedig az 1967. július 3-i 67—523. sz. törvény rendezi. A járásbíróság igazgatásilag nem jelentős és nem jelent problémát rendkívüli egyszerűsége miatt. A törvényszékek a megyékben és olyan városokban nyertek elhelyezést — az 1958. évi igazságügyi reform során —, ahol az a népesség, illetve a munkateher miatt szükségesnek látszott. Illetékességi területük a fellebbviteli bíróságok illetékességi területein belül helyezkedik el, szervezetük funkciójuk súlyának, konkrétan a munkateher várható alakulásának megfelelően nyert kialakítást. Ezen a szinten már jelentősebb a létszám, összetettebbek a feladatok, lényeges a belső igazgatás funkciója is. A belső igazgatást az elnök látja el, bár egyes feladatait más bírákra is átruházhatja. Feladatai egyesítenek elnöki-bírói és igazgatási-szervezési, tartalmi-funkcionális feladatokat is. Ilyen pl. az egyesbíró vagy tanács elbírálási körébe bocsátás, továbbá a törvényszéki bírák kirendelése az egyes járásbíróságokhoz. A járásbíróságokra kirendelt bírák közül az igazgatási feladatokat a rangidős bíró látja el. Az előkészítő és segédszemélyzet valamennyi bíróságon adott — természetesen csekélyebb létszámban, mint az amerikai bíróságokon — tehát az igazgatási feladat nem a bírói létszámmal arányosítható. A fellebbviteli bíróság több megyei (department) szintű törvényszéket fog át, míg a törvényszékek ugyancsak több járási szintű bíróságot igazgatnak. A fellebbviteli bíróság elnöke igazgatási jogosítványai szerint a járásbíróságok szervezeti igazgatási kérdéseiben pl. a székhelyen kívüli, de illetékességi területén belüli tárgyalások tartásának engedélyezése stb. is dönt. A fellebbviteli bíróság első elnökének belső igazgatási jogosítványai tágak, hiszen

⁴⁵ A Portugál Köztársaság 1976. április 2-án elfogadott Alkotmánya, III. Rész, VI. Cím, III. Fejezet 222—223. cikkei.

⁴⁶ Az összetételt az 1958. december 22-i 58—1281. sz. rendelet 9—12. szakaszai rendezik.

„...a szolgálat ellátásának követelményeihez igazodva kiküldheti a járásbíró-sági és törvényszéki bírakat abból a célból, hogy bírói funkciókat lássanak el a fellebbviteli bíróság illetékességi területéhez tartozó bíróságoknál.”⁴⁷ A törvényszékek és járásbíróságok szervezési és igazgatási problémáit szinte konzerválja a módosító rendelet, hiszen kimondja, hogy a járásbíróságoknak nincs saját létszámuk, lehetőség van az ideiglenes helyettesítésekre, sőt más járásbíróságok feladatainak ellátására is.⁴⁸ Rendezi a belső igazgatási feladatok ellátására kötelezett bíró kijelölését is.

A francia bíróságok belső igazgatásával kapcsolatosan a következő konklúziók vonhatók le: A szervezetrendszer gerincét a rendesbíróságok képezik, amelyek közül a munkateher, illetve a funkciógyakorlás szempontjából a legjelentősebb a törvényszékek, illetve fellebbviteli bíróságok szerepe. A járásbíróságok alkalmasak arra, hogy a kisebb jelentőségű ügyeket leválasztva mentesítsék a magasabb bíróságokat. A több mint egy évszázada csak módosításokat megért szervezet nem a feladatok alakulásának megfelelően változott. A bírósági belső igazgatást a bíróságok elnökei és első elnökhelyettesei, avagy rangidős bírák látják el. A komoly belső igazgatási teher a törvényszékek elnökein nyugszik, akik személyzeti és szervezési kérdésekben túlterheltek. A belső igazgatási feladatokat valamennyi szinten bírák látják el. A Semmitőszéknél működik külön — bizonyos belső igazgatási feladatokat is ellátva — ún. „vezetőség”, amely az elnökből, tanácselnökökből, legfőbb államügyészből, az első főállamügyészből és az irodafőigazgatóból áll. A vezetői tevékenységgel járó belső igazgatási feladatok ellátását végző személyzet a tisztség betöltésére alapot szolgáló rangidősség (ansziennitás) határozza meg. A minisztériumban speciális szerv létezik, a Legfelsőbb Bírói Tanács. Működésének alapja, hogy a hatalom gyakorlója a fontosabb bírói tisztségekre vonatkozó kinevezés jogkörét egy „a politikai hatalmi szervezettől független” testületre kívánták ruházni. A racionális alap azonban közelről sem olyan fundamentális, hiszen nem minden bírót a tanács nevez ki, továbbá a tanács tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és ez kétségesse teszi a tanács politikai szervezettől való elkülönültségét. A hasonló típusú szervek politikamentesként tekintése nem francia sajátosság, általában jellemző a polgári jogirodalom megnyilvánulásaira. Más kérdés, hogy egészében véve pusztán fikció. Maga a szerv azonban különbözik pl. a nevében teljesen azonos olaszországi szervtől is, egyrészt összeállításában, mert az olasz szervben az igazságszolgáltatás szervezetrendszere szempontjából idegen személyek is szerepelhetnek, pl. egyetemi tanárok, másrészt jogosítványaik eltérő köre alapján. Az olasz szerv szinte a teljes személyzeti igazgatási jogkört ellátja a bírósági szervezet vonatkozásában.

Egészében véve a francia bíróság belső igazgatása nem tartozik a modern racionális megoldások közé, viseli a szervezetrendszer hiányosságaiból fakadó jegyeket, amelyeknek kiküszöbölése szervezeti reform nélkül aligha lehetséges. A hiányosságok folytán késedelmes és alacsony színvonalú az ítélkezés. Kiutat új szervezet (szervezeti törvény), új eljárási kódexek megalkotása, modern belső igazgatás megteremtése jelenthetne, de hozzájárulhat a bírói kar tervezett fiatalítása is.

⁴⁷ 1958. december 22-i 58—1281. sz. rendelet 15. §.

⁴⁸ 1971. július 2-án kelt 71—528. sz. miniszterelnöki rendelet 1—2. §§.

A Német Szövetségi Köztársaság bírósági szervezetéről elmondható, hogy a régi és új, a hagyományos és a racionális elképzelések, tervek érvényesülési területe. Egyik oldalt a hagyományos alapokon nyugvó, bár sokszor módosított Bismarch-i birodalmi törvénykezési szabály, az 1877. évi I. 27-i egységes szerkezetű bírósági szervezeti törvény jelenti, a másik oldalt pedig a tudományos-technikai-gazdasági téren óriási lépésekkel fejlődő mai NSZK ésszerűsítési törekvései, amelyek a legmagasabb szinten találkoznak az igazságszolgáltatás céljaival és szervezeti érdekeivel. A bírósági szervezet alapvető jogforrásai ma is az 1879-ben életbe léptetett ún. birodalmi igazságügyi törvények, a szervezeti törvény és a két eljárási jogszabály, a maguk szükségszerű módosításával. Hozzájuk kapcsolódik az ún. Bonni Alaptörvény (az NSZK 1949. évi Alkotmánya) IV. Fejezete, a Szövetségi Pénzügyi Törvénytörvényről, a Szövetségi Alkotmánytörvénytörvényről és a Szövetségi Köztársasági Bíróságról szóló jogszabály.⁴⁹

Az a hatalmas ipari-gazdasági-műszaki-tudományos fejlődés, amely a második világháborút követő európai konszolidáció után vette kezdetét az NSZK-ban, szükségképpen oda vezetett, hogy előbb-utóbb kibontakozott az ellentmondás a rohamos fejlődés és a régi, egyre kevésbé alakítható szervezettrendszer között. Azok a tényezők (iparosodás, urbanizáció, infrastrukturális változások, a mezőgazdasági művelés forradalmi változásai, új lakótelepek, ipari-tudományos bázisok stb.), amelyek az ország térképének szinte teljes átrajzolását eredményezték, eljutottak az államszervezet hosszú ideig változtathatatlanak tekintett struktúráihoz is. E probléma megoldása először a közigazgatás, majd a 70-es években az igazságszolgáltatás érdekévé is vált, bár eredményét tekintve nem látszik cáfolni Max Weber koncepcióját a bürokráciáról, mint a szervezettség ideáltípusáról. A javaslatok a bíróságok illetékességének a közigazgatási területi beosztással hosszú idő óta fennálló kapcsolatát támadják. A reformtervezet indokai: rendkívül kiterjedt, csaknem áttekinthetetlen a joganyag és az irodalom; új jogterületek fejlődtek ki; változott a vállalatok munkamódszere, gyorsan magukévá teszik az új tudományos eredményeket; követni kellene a modern technikák alkalmazását; változtak a birtoklási és közlekedési viszonyok. Sürgető okként említik, hogy csaknem 300 olyan járási szintű bíróság létezik, ahol csupán 1–2 bíró működik és a bíróságok elhelyezése, felszereltsége elmaradt. A javasolt változtatás: az illetékességi területek új szempontoknak megfelelő kialakításával egyidejűleg, lehetővé tenni az információtechnika, az elektrotechnika alkalmazását. Emellett optimális nagyságú, életképes alapszintű bíróságok kialakítása, ahol az egyszerűség és áttekinthetőség dominálna. Azt tartják legideálisabbnak, ha kb. 100 000 lakos tartozna ügyeivel egy 10 fős bírói létszámú bírósághoz. Ez lehetővé tenné a bírák specializációját és utat nyitna a modern technikai vívmányok alkalmazásához. A bírósági szervezet hármas tagozódású lenne. A tervezet szerint 1990-re kialakítható a jövő 325 tartományi bírósága és 35 tartományi felsőbírósága. A tervezet későbbi módosítása lehetővé tenné, hogy különleges esetekben bírósági kirendeltségeket is létesíthessenek. Az esküdttörvény megszüntetésnek, büntető ügyekben egyesbíró, bonyolultabb esetekben büntető kamara (3

⁴⁹ Lásd Névai László: Magyar törvénykezési szervezeti jog, Bp. 1961. Tankönyvkiadó, 180–183. old.

hivatásos bíró + 4 ülnök) járna el, de alkalmaznák a 3 fős tanácsokat is. Ezzel az 1971. áprilisi állapot szerinti 773 járásbíró, 93 tartományi bíróság helyett kb. 360 új típusú bíróság működne.⁵⁰

A műszaki-technikai oldal említése elkerülhetetlen, e helyen azonban csak utalunk arra, hogy Európában a legátfogóbb ilyen vonatkozású tervezetet az NSZK-ban alakítottak ki, melynek megvalósíthatósága reálisnak tűnik.⁵¹ Az alapgondolat koncepciózus, hiszen az információs és gépi adatfeldolgozó rendszerek olyan hálózatát jelenti, amely képes interdiszciplináris szinten integrációs és centralizációs feladatokat országos méretekben megvalósítani. Ezek a tervek a bírósági rendszert közvetlenül érintik, megvalósulásuk azonban a jövő kérdése.

Az NSZK mai bírósági struktúrája a következő: Vannak rendesbíróságok és különbíróságok, van közigazgatási bíráskodás és alkotmánybíráskodás. Szövetségi szinten külön legfelső szövetségi rendes-, közigazgatási-, pénzügyi-, munkaügyi- és szociális bíróság működik, amelyek a tagállamok megfelelő bíróságaival egységes rendszert alkotnak.⁵² A *rendesbíróságok*: alsó fokú bíróság (Amtsgericht), amely megfelel a mi járásbíróságunknak, egyszerű büntető és polgári ügyekben jár el, egy hivatásos bíróból és 2 ülnökből álló tanácsban, ülnökbíróságként (Schöffengericht). A fiatakorúak ügyeiben az ifjúságvédelmi bizottság javaslatára kijelölt ülnökök közül az egyik férfi, másik pedig nő. Mezőgazdasági ügyekben szakértő ülnökök működnek. A francia megoldásokhoz hasonlóan, az alsó fokú bíróság bírójára egyidejűleg lehet a fölérendelt törvényszék tagja vagy tanácselnöke is.⁵³ Az alsó fokú bíróságon általában egy-egy bírónak járnak el, kivételt a bonyolultabb büntetőügyek jelentenek, ahol „ülnökbíróság” tárgyal.⁵⁴ A rendesbíróságok *második szintjét* a törvényszékek (Landgericht) képezik. Mindkét ügyszakban másodfokú hatáskörük is van, az alsó fokú bíróságok fellebbezési fórumai. Bizonyos büntetőügyek tárgyalására a törvényszékeknél időnként esküdtbíróságok ülnek össze, amelyek az elnökkel együtt 3 bíróból és 6 esküdtből állanak. Működnek kereskedelmi ügyeket ellátó speciális tanácsok is, amelyek létrehozásáról a tartományi jogügyi igazgatás dönthet. A működés tartama a felmerült ügyek számának megfelelően alakul. Lehetséges több törvényszéki körzet egy esküdtbíróági körzettel történő összevonása is.⁵⁵

19 tartományi felsőbíróság van. Illetékességi területükhöz 1—10 törvényszék tartozik.

A rendesbíróságok legmagasabb szintje a Legfőbb Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof), amelynek székhelye Karlsruhe. Elnökből, 13 tanácselnökből és 89 bíróból áll, 5 tagú tanácsokban ítélezik, szakosított formában. A fellebbezési bíróságok másodfokú határozatait vizsgálja felül. Külön tanács jár el az államellenes és közlekedési ügyek tárgyalásánál. Tanácsai közötti ügyelosztás a területi elv szerint történik. A jogegységet (elvi irányítást) a 9—9 tagú Polgári és Büntető Nagytanács, valamint az Együttes Nagytanács hivatott biztosítani.

⁵⁰ A tervezetet tartalmazza a Bulletin—Bonn 1972. évi 59. száma.

⁵¹ Az NSZK bírósági szervezetére vonatkozó ilyen információkról bővebben Ürmös Ferenc: Racionalizálás, új műszaki-technikai konstrukciók az igazságszolgáltatás munkájában I—II. rész. Állam és Igazgatás. 1979. május—június.

⁵² Az NSZK 1949. évi Alkotmánya 96. cikkely (1) bekezdés.

⁵³ 1877. I. 2-i bírósági szervezeti törvény 22. § (2) bek.

⁵⁴ Uo. 28. §.

⁵⁵ Uo. 92. § (1) bek.

A Nagytanácsok elnöke a Szövetségi Bíróság elnöke, tagjait pedig 2 évre a Szövetségi Bíróság elnöksége (a szövetségi bíróság elnöke, tanácselnökei és 4 legidősebb tagja) választja. A Szövetségi Bíróság keretében működik a Szolgálati Bíróság (Dienstgericht), amely első és egyben végső fokon dönt a szövetségi bírák szolgálattal kapcsolatos fegyelmi ügyeiben. 3 állandó tagja van, további 2 tagja pedig az eljárás alá vont bíró szolgálati helyének 2 bírása. A tartományi „szolgálati bíróságok” vonatkozásában másodfokon jár el.

A különbíróóságok a következők:

- Munkaügyi bíróságok (Arbeitsgericht),
- Társadalombiztosítási bíróságok (Sozialgericht, Landessozialgericht; Bundessozialgericht),
- Fegyelmi bíróságok (Landesdisziplinar kammer; Bundesdisziplinar kammer),
- Katonai bíróságok (Truppendienstgericht; Wehrdiensenat).

A közigazgatási bíráskodás I—II. fokon tartományi jellegű, ezért elnevezése is változik. Tanácsaiban a hivatásos bírák és tisztelbeli ülnökök száma tartományonként változó.⁵⁶ A másodfokú határozatok kizárólag a szövetségi törvény megsértése miatt támadhatók, a Szövetségi Közigazgatási Bíróságnál (Bundesverwaltungsgericht), amelynek 5 tagú tanácsai vannak. Itt említhetjük a pénzügyi bíróságokat (Finanzgericht). Másodfokú szervük a Szövetségi Pénzügyi Bíróság (Bundesfinanzhof). A korábban felsoroltaknak megfelelően 5 szövetségi felsőbíróóság működik (Bundesgerichtshof, Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof), amelyeknek az 1968. június 19-i törvény alapján közös tanácsot (Gemeinsamer Senat) kellett létrehozniuk az ítékezés egységének biztosítása érdekében.⁵⁷

A bíróságok sorát az alkotmánybíróóságok zárják, amelyek a tartományokban (Staatsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof) és szövetségi szinten (Bundesverfassungsgericht) működnek.⁵⁸ Az állam szövetségi jellegéből eredően az igazságügyi igazgatás szervei megtalálhatók tartományi és szövetségi szinten egyaránt. A tartományi önállóságból következik, hogy a szervezeti konstrukciók eltérést mutatnak, fő vonásaik azonban megegyeznek. Hasonlóan a francia konstrukcióhoz, megfigyelve a polgári államelmélet „politikamentes szerv” idea-szerű” koncepciójának, a magasabb bírói tisztségek betöltésére Bíróválasztási Bizottság (Richterauswahlausschluss) működik, amely szövetségi és tartományi igazságügyminiszterekből, továbbá a Szövetségi Gyűlés által választott tagokból áll.

A bíróságok belső igazgatását bírák látják el, bár a konstrukció hasonlít a franciához, a tényleges megvalósítás eltérő, hiszen a német bíróságok esetében általában „elnökséget” találunk és nem elnököt. Kivételt bizonyos esetekben csak az alsó fokú bíróságoknál találhatunk.⁵⁹ A tartományi szintű igazgatási szerv (minisztérium) a szolgálati felügyeletet a felesleges törvényszék elnökére is bízhatja. Ennek hiányában a bírák közül valakire, ha 15-nél nagyobb a bírák száma, több bíró között megosztják a belső igazgatás-felügyelet funkciót.

⁵⁶ MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, „Egyes tőkés országok rendésbíróságainak szervezete”, Bp. 1973. 149—150. old.

⁵⁷ Uo. 165—166. old.

⁵⁸ Az alkotmánybíráskodás kérdését Pikler Kornél dolgozta fel, átfogó munkájában. Pikler Kornél: A burzsoá alkotmánybíráskodás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1965.

⁵⁹ 1977. I. 2-i bírósági szervezeti törvény 22/a §; 64. § (2) bek., 115. §; 131. §.

Ha a bíróságnak kinevezett elnöke van, akkor az elnökhelyettesekből, a főbírákból és 2 rangidős vagy legidősebb bíróból alakult elnökség végzi a belső igazgatás feladatait, gyakorlatilag igazgatási tanácsként jár el, a személyes adottságoknak megfelelően staff módjára. A törvényszékek elnöksége, főbírák helyett a tanácselnököket egyesíti, de funkcióját tekintve megfelel a korábbiinak. A tartományi felsőbíróságok elnöksége (igazgatási tanácsa) is hasonló összetételű. A Legfelsőbb Szövetségi Bíróság esetében is pusztán annyi a változás, hogy az elnökség ez alkalommal 4 rangidős bíróval egészül ki. E szervek annak ellenére, hogy tisztán a bírói testületi autonómia jegyében születtek, éppen feladataik jellegénél fogva bonyolítják a bírói szervezetet, az áttekinthetőségét redukálják, lényegesen terhelik a bírakat és csökkentik a fő funkció irányába kifejezhető személyes aktivitás intenzitását.

Az elnökségek konkrét munkaszervezési feladatokat is ellátnak, hiszen a hivatali év kezdete előtt feladatukat képezi az ügyek elosztása kategóriánként, sőt rendezik a helyettesítés problémáit is egész esztendőre. Ezáltal nyílik lehetőség a specializációra is. A feladatmegoldás ezen a téren kitérhet az elosztás megváltoztatásának lehetőségeire is, ami akkor megengedett, ha a hivatali év tartama alatt a bíró túlterheltsége, akadályoztatása vagy cseréje következnek be. Ez utóbbi feladatok ad-hoc jellegű belső igazgatási döntéseket kívánnak. Az igazgatási problémákat bonyolítja, hogy alsó fokú bíróságokon működhetnek törvényszéki bírák is, akiknek ügybeosztását a törvényszék elnöksége dönti el, sőt az elnökség feladatát képezi a vizsgálóbírák és tanácselnökök kinevezése is. Tekintettel arra, hogy a törvényszék másodfokon is eljár, ez előzetes elosztás a bírósági tanácsok szintjén is megtörténik, ugyancsak az elnökség által. Az elnökség összeállítása változik, ha tiznél több tanácselnök van a bíróságon. Ilyenkor az elnökből, helyetteseiből, 8 rangidős tanácselnökből, továbbá 3, a hivatali évre a törvényszéki tagok (bírák) összessége által választott tagból áll.⁶⁰ Sajátos a tartományi felsőbíróságok és a Legfelsőbb Szövetségi Bíróság belső igazgatása, amely a törvényszékek esetében is problémákat vethet fel. A szervezeti struktúra kialakítása — közös elvek alapján — a tartományi hatalmi szervek feladata. Nyilvánvalónak látszik azonban, hogy a múlt századi, bár sok módosításon átesett szervezeti törvény nem felel meg a mai követelményeknek, mert egy olyan terület maradt a szervezet alakításának, amelyet igazgatási szerv, a minisztérium mint tartományi igazságügyi igazgatás hatáskörébe utaltak. Ez pedig az alapfokú bíróságok esetében, a szolgálati felügyelet eldöntése, a belső igazgatási feladatok ellátásával megbízott személy vagy személyek kijelölése. A törvényszékek esetében pedig egy vagy több alsó fokú bírósági körzetre illetékességgel bíró, kihelyezett törvényszéki büntető tanács felállítása, az ülnökök elosztása, a törvényszékeken működő esküdtbíróságok vonatkozásában több törvényszéki körzet egy esküdtbírósági körzetté való összevonása és kereskedelmi tanács alakítása. A tartományi felsőbíróságok esetében a székhelyen kívüli egy vagy több törvényszéki körzetre polgári vagy büntető tanács alakítása, a Legfelsőbb Szövetségi Bíróságnál a tanácsok számának és a vizsgálóbírák szolgálati helyének meghatározása.⁶¹

⁶⁰ Uo. 22/b. §; 59. §; 61. §; 63. §; 64. §.

⁶¹ Uo. 22. § (3) bek.; 77. § (2) bek.; 78. § (1) és (3) bek.; 92. § (1) bek.; 93. § (1) bek.; 116. § (2) bek.; 130. § (1) bek. Az esküdtbíróságok elnökeit a tartományi felsőbíróságok elnöksége jelöli ki egy-egy hivatali évre, a törvényszékek bírái közül, a 2 hivatásos bíró tagját pedig a törvényszék elnöksége a felügyelete alá tartozó bírák közül [83. § (1) és (2) bek.]

Az igazságügyi kormányzat jogositványai azt bizonyítják, hogy a szervezeti struktúra túlhaladott, nem alkalmazkodik a feladatok formájában megjelenő társadalmi igényekhez, megszűnt a szervezet „rugalmas fiatalsága” és ezt jogalkotási aktussal módosítás szintjén nem lehet pótolni, hiszen a változások tempója elmarad a követelmények módosulásának üteme mögött. Így a területet át kellett adni a gyorsabb reagálást lehetővé tevő „kormányzati tevékenységnek, mely azonban együtt jár a szervezeti és az ezt rendező jogforrási stabilitás feladatával. Ez a helyzet zavarja a bíróságok belső igazgatását, függetlenül attól, hogy kollektíva látja el ezt a funkciót, mivel sérti a belső igazgatás jogositványait, befolyásol olyan lehetőségeket, mint pl. a bíróságok kapacitása, hiszen személyzetet von el, továbbá csökkenti a modern berendezések használati lehetőségeit. A szervezetrendszer jelenlegi helyzetében azonban lehetetlen a funkció ellátása e megoldások nélkül. Komoly eredményt azonban csak generális változtatás hozhat.

III.

A TÍPUSOK JELLEGE

A polgári államokban a gazdasági háttér hasonlósága miatt azonos vagy legalábbis sok vonatkozásban közeli struktúrák tételezhetők fel. Ennek ellenére a kialakult megoldásokat mégis két típusba sorolhatnánk, amerikai és európai típusokba. Mindkét típus sajátos ismérvekkel rendelkezik, mégsem foghatók fel úgy, mint egy fejlődési folyamat különböző fokán álló konstrukciók. Eltérőségük, az adott társadalmi-gazdasági formációk fő vonatkozásainak hasonlósága ellenére, ugyanezen formák eltérő történelmi-politikai-államszerkezeti viszonyaiban gyökerezik. Az USA esetében a társadalmi-történeti összefüggések elvezetnek a feladatra orientált amerikai szervezeti működést és vezetést jellemző „practicista” szemlélethez, amely nagy mértékben hozzájárul az amerikai gazdaság és tudomány szervezési sikereihez.⁶² A magánigazgatás angolszász államokbeli szerepének hatása érvényesül, az ipari szervezet példájaként az államszervezet szerteágazó területén is, hiszen aligha tagadható, hogy e szemlélet a forrása a „manager”-i tisztség igazságügyi szervezetben történt stabilizációjának is. A bírósági belső igazgatás fejlődőben levő konstrukciója, a szervezetrendszeren belüli problémamegoldás, amely az elnököt teljesen felszabadítja a megvalósítás terhe alól, viszont az elvi kérdések eldöntése továbbra is kezében marad, szintén a practicista szemléletmódot tükrözi. Ezt mutatja a szakértői stb. szemlélet szervezeti „rész” szerepe is, amely fokozza ugyan a belső igazgatási tevékenység területét, azonban hozzájárul a racionális szervezeti egységhez, a működés gyorsításához, egyszerűsítéséhez. Az elért szint azonban nem pusztán e szemléletmód eredménye, hanem az alapként szolgáló társadalmi fejlettség szintjén is jelentkező, kényszerítő körülmények felismerésének egyenes következménye. Ez utóbbi váltja ki a practicizmus érvényesülését, amelynek számos hidegen átgondolt racionalitásra törekvő ipari példája van.

A belső igazgatásról feltételezhető, hogy politika-mentes, bár az alapként szolgáló társadalom, hatalmi, politikai (fejlettségi) viszonyainak terméke, így objektív értékei számunkra csak a szervezeti működés aspektusából mérhetők. Füg-

⁶² Például „A Standard Oil Company of New Jersey már a múlt század végén nem a megalapítójának, hanem olyan csoportnak köszönhetette kiváló műszaki felkészültségét, amelyet a mai szóhasználatunk alapján menedzser-csoportnak nevezhetnénk. Tagjai voltak: H. M. Flagler, John B. Archbold H. H. Rogers, Charles Prat, Oliver H. Payne és mások.” Allan Nevins: Study in Power. John D. Rockefeller II. kötet Scridner, New York 1953. 21. p.; idézi John Kenneth Galbraith: Az új ipari állam c. munkájában. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1970. 129. old.

getlen attól, hogy e szakterületet általánosabban megközelítő amerikai szerzők mindig különös figyelmet szentelnek a politikai összefüggéseknek is, úgy tűnik, hogy a bírósági belső igazgatás — fejlődőben levő — amerikai modellje a jövő egyik racionális típusát jelenti, amely a technikai feltételek megteremtésével, a szervezet megfelelő módosításával hosszú időre képes biztosítani az igazságügyi szervezet „fiatalos rugalmasságát”, effektív működését.⁶³ Bár a polgári államok szervezési megoldásai az igazságszolgáltatás terén is sok hasonlóságot tartalmaznak, nyilvánvaló az európai és amerikai konstrukció eltérősége. Az utóbbit a feltétlenül gyorsabb adaptációs készség jellemzi. Az európai országok bírósági igazgatásának vizsgálata ugyancsak sok hasonlóság feltárását tette lehetővé az egyes szervezeti megoldások szintjéig is, pl. a francia, a német, az olasz és az osztrák szervezeti rendszer esetében, de lehetőség nyílt a különbségek felismerésére is. Sajátosságokat azonban az angolszász konstrukciók is széles körben tartalmaznak. Angliában pl. a Supreme Court-nak nincs a mi fogalmainknak megfelelő elnöke, helyette 3 bíró látja el az elnöki teendőket. (A Lord Chief Justice a Quenn's Bench vezetője, a Master of the Rolls, aki Court of Appeal, polgári ügyosztályának vezetője, végül a Family Division vezetője.) Fejlődés azonban a konvenciók ellenére is mutatkozik (Courts Act 1971.)

Közös jellemzőjük, hogy a belső igazgatás feladata minden európai polgári államban a bírákat terheli elnöki vagy elnökségi formában. Ez lehetővé teszi a kollegiális feladatmegvalósítást, a vezetési specializálódást, azonban bonyolítja a szervezet belső igazgatási viszonyait és szinte kizárja az elnökök, illetve elnökségi tagok aktív ítélkezési részvételét.

A bíróságok belső igazgatásának fejleszthetősége szempontjából az európai államok ismét megoszlanak. Néhány kivételtől eltekintve úgy tűnik, átfogó koncepció nélkül, mellőzve a probléma alaposabb kutatását, csupán a szüntelenül növekvő feladatok ellátására törekszenek. Néhány konstrukció, észelve a feladatok fokozódását intézményesen ad módot változtatásokra a munka elosztásában (pl. az NSZK-ban), amelyek szintén a belső igazgatás feladatait fokozzák. A kivételt jelentő államok sem érték még el a szervezet új kiválmaknak megfelelő konkrét kialakítását, azonban az átfogó koncepción alapuló tervezés folyamatos, melyhez igen erős technikai, racionalizációs háttér kapcsolódik. Pl. az NSZK-ban ez utóbbi — erős integrációs törekvés mellett — konkrét formában megvalósítás alatt áll. Ezek az államok az európai élvonalhoz tartoznak és a generális fejlődés e téren tapasztalható intenzitása miatt a feladat megvalósítása még nem vált kényszerítővé számukra. A belső igazgatás problémájának megoldása így új szervezeti feltételek mellett a tervezett koncepciók megvalósítása után kerülhetne realizálásra. Ez idő szerint a működő konstrukciók nem mutatnak valamiféle új modell kibontakozására. Néhány polgári állam esetében kétségtelenül tapasztalható a belső igazgatási probléma súlyának felismerése, hiszen a megoldásra irányuló próbálkozások ezt tükrözik. Mások a kérdés lehetséges megoldását teljes szervezeti reformmal igyekeznek egybekapcsolni (bár egyelőre csupán koncepciók szintjén), azonban a legtöbb államban átfogó változtatási igény és azt tudományosan is megalapozó kutatási eredmények nincsenek, (vagy publikálásra eddig nem kerültek) és úgy tűnik, hogy csupán az egyre súlyosabb feladatok pusztá ellátására törek-

⁶³ George F. Cole: Politics and the Administration of Justice Sage Publications Beverly Hills London 1973.

szenek. A szituáció tehát a polgári államok esetében sem rózsás, hiszen a probléma végleges megoldására egyetlen államban sem került még sor és a ma esetleg jónak ítélt próbálkozások további fejlesztése sem zökkenőmentes. Tény viszont, hogy a társadalmi-gazdasági-politikai alapszituációtól függetlenül belátható időn belül megoldást követel a belső igazgatás problémája Nyugat Európában is.

FERENC ÜRMÖS

INNER ADMINISTRATION OF COURTS IN BOURGEOIS STATES

A question being of common occurrence today on a world-scale is, that in the depth of behaviour relation-systems, i.e. in the mechanism of activities of organizational structures based on the connection of human behaviours determined by norms: where such inner reserves can be found that could be devoted to a better, more precise and more effective administering of the duties of organization. The problem, the claim set up for revealing organizational reserves, demands the more urgent solution the more the possibility for increasing the size of organizations, the list of civil servants that can be employed, decreases. After industry and producing organizations public administration as well as other fields of state organization, so the organization-systems of courts have become the scenes of examinations of such an aspect. It emphasizes the problem, i.e. the significance of internal administration — creator of harmony in activity — and in case of courts it is linked with the problem of dual contents of presidential statuses.

The author, presenting the types of bourgeois state organizations, held by him as the most characteristic ones, examines the actual forms of practice of inner administration in the United States of America, in the Republic of France and in the German Federal Republic with a comparative method, as well as its negative and positive features, and the conceptions aimed at the changing of the present situation. In the course of the examination based on organizations, and in connection with other branches of sciences, with their results that can be utilized in this field; and with the results originated from this complex view, the author, setting up a certain order of rank among the countries, tries to define the position of bourgeois states by way of solving the problem of inner administration of courts. In his work the author discusses the solutions of states due to the nature of their own economical-social-political sphere, however, he appreciates the general effects of organizational structure „free of politics” as well. He states that though there are some rational solutions supposing serious research bases and based on many-sided scientific results that reflect thorough preparations, and though comprehensive plans exist, but in fact they have not been realized yet — in case of which there must necessarily be certain deformations in the course of realization — the problem taken generally is very far from it that it could be finished, and we cannot speak of forming models, that seem to be definite, even in case of bourgeois states.

ФЕРЕНЦ ЮРМЁШ

ВНУТРЕННЕЕ СУДЕБНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

В настоящее время во всём мире на повестке дня стоит вопрос о том, каковы те внутренние ресурсы в сети механизмов деятельности организационных структур, строящихся на взаимоотношении нормированных форм поведения, которые могут быть использованы для лучшего, более точного и эффективного решения стоящих перед судом задач.

Этот вопрос, то есть потребность вскрытия внутренних ресурсов требует всё более быстрого решения по мере того, как снижается возможность количественного роста организаций и нормированных штатов.

Вслед за промышленностью и производственными организациями ареной исследований такого характера становится и административное и другие области государственной организации, в том числе и системы структуры судов. Автор подчёркивает значение проблемы внутреннего управления как источника гармонического функционирования и указывает, что в случае судов это связано с проблематикой «содержательной двойственности» председательских штатов.

После перечня наиболее характерных по мнению автора типов буржуазной государственной организации в работе с помощью исторического и сравнительного методов анализируются практические формы внутреннего управления в Соединённых Штатах Америки, Французской Республике и ФРГ, их положительные и отрицательные стороны, а также концентрации, направленные на изменение существующего положения. В ходе анализа типов государственной организации автор, опираясь на применимые в этой области результаты других наук и руководствуясь соображениями комплексного подхода, делает попытку определить современное состояние буржуазных государств в области решения проблемы внутреннего судебного управления.

При этом сложившиеся в отдельных государствах формы решения рассматриваются в соответствии с экономической, социальной и политической природой, но подчёркивается общее влияние «свободной от политики» организационной структуры.

Автор устанавливает, что хотя существуют рациональные формы решения, опирающиеся на широкие научные результаты и предполагающие серьёзную научную основу, а также широкие, но ещё на решённые проекты (в ходе реализации которых будут, естественно, некоторые деформации). Вопрос далеко ещё нельзя считать закрытым и в случае буржуазных государств нельзя говорить о наличии окончательно сложившихся моделей решения.